

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 51

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 dicembre 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **260.** Sentenza 25 ottobre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Autorizzazione, con legge regionale, al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris* per la stagione venatoria 2015-2016 - Efficacia subordinata alla delibera della Giunta, dichiarativa della compatibilità del prelievo con la disciplina comunitaria e nazionale.

- Legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*), art. 1, commi 1, 2 e 3.....

Pag. 1

N. **261.** Sentenza 8 novembre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Camere di commercio - Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015 per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio (modalità e criteri per la riduzione numerica, la razionalizzazione delle sedi e del personale, la rideterminazione delle circoscrizioni, l'istituzione di nuove Camere; procedure concertative; modalità di finanziamento di programmi e progetti; misura del diritto camerale; obbligo di comunicazione, a carico della Regione, di provvedimenti concernenti l'attività d'impresa alla competente Camera di commercio).

- Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

Pag. 5

N. **262.** Sentenza 26 settembre - 13 dicembre 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto d'impiego dei dipendenti del Senato e del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica - Conflitto sollevato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nei confronti del Senato e del Presidente della Repubblica.

- Deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica; deliberazione da parte del Presidente della Repubblica degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34.

Pag. 29

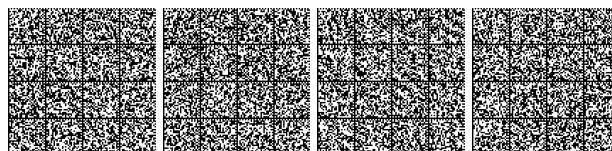
N. **263.** Sentenza 24 ottobre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

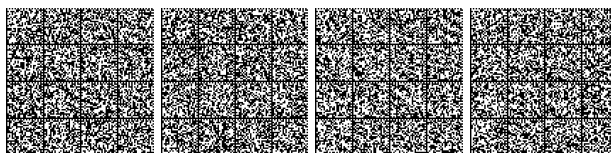
Processo penale - Procedimento per il riesame delle ordinanze che dispongono una misura cautelare coercitiva - Svolgimento in camera di consiglio.

- Codice di procedura penale, artt. 309, comma 8, e 127, comma 6.

Pag. 50



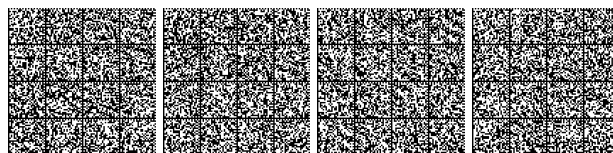
- N. **264.** Sentenza 8 novembre - 13 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte sui redditi delle società - Determinazione della base imponibile - Esclusione dei soli versamenti a fondo perduto o in conto capitale effettuati dai soci e non anche di quelli effettuati da società dello stesso gruppo.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), art. 88, comma 4. Pag. 59
- N. **265.** Sentenza 22 novembre - 13 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo - Raddoppio del termine prescrizione.
 – Codice penale, art. 157, sesto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione). Pag. 63
- N. **266.** Ordinanza 22 novembre - 13 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Spese di giustizia - Liquidazione delle competenze professionali al difensore sostituto "con delega".
 – Codice di procedura penale, art. 102, comma 2. Pag. 74
- N. **267.** Sentenza 5 - 14 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Contratto, atto e negozio giuridico - Alienazione ex lege al custode di veicoli oggetto di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria, anche non sottoposti a confisca - Rideterminazione in senso riduttivo, con effetto retroattivo, del compenso dovuto per la custodia.
 – Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), art. 1, commi da 318 a 321. Pag. 76
- N. **268.** Sentenza 22 novembre - 14 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Tutela della salute - Soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazione antinfluenzale, non obbligatoria ma raccomandata - Diritto all'indennizzo.
 – Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati) art. 1, comma 1. Pag. 80
- N. **269.** Sentenza 7 novembre - 14 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Autorità garante della concorrenza e del mercato [AGCM] - Finanziamento degli oneri derivanti dal suo funzionamento - Contributo obbligatorio annuale a carico delle società di capitali con ricavi superiori a 50 milioni di euro - Previsione di soglia massima - Potere di variazione della misura e delle modalità di contribuzione.
 – Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), art. 10, commi 7-ter e 7-quater, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Pag. 87



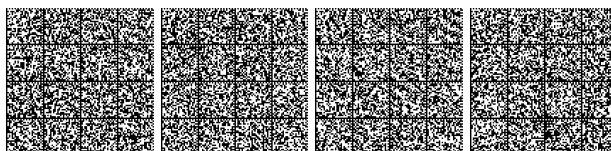
- N. **270.** Sentenza 5 - 14 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni di quantificazione e assegnazione del gettito derivante dalla procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale.
 – Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, art. 7; legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), artt. 1, commi da 633 a 636, e 2. Pag. 102
- N. **271.** Sentenza 6 - 14 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ipoteca - Riduzione - Tipologia e forma del provvedimento che la dispone.
 – Codice civile, artt. 2877, secondo comma, e 2884. Pag. 113
- N. **272.** Sentenza 22 novembre - 18 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Filiazione - Riconoscimento dei figli naturali - Impugnazione per difetto di veridicità - Accoglimento solo se rispondente all'interesse del minore.
 – Codice civile, art. 263. Pag. 115
- N. **273.** Ordinanza 6 - 18 dicembre 2017
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Polizia giudiziaria - Informativa di reato - Trasmissione, per via gerarchica, delle notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.
 – Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», art. 18 comma 5. Pag. 129

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **87.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 novembre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Energia - Norme della Regione Basilicata - Criteri e modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio delle tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili (F.E.R.) - Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Limiti all'utilizzo della procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti solari fotovoltaici e per gli impianti eolici - Disciplina per l'installazione degli impianti con potenza nominale inferiori alla tabella A dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003.
 – Legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 "Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007"; 26 aprile 2012, n. 8 "Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili" e 30 dicembre 2015, n. 54 "Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), artt. 1, 2, 5, 6 e 7 e "Allegato D art. 2". Pag. 133



- N. **180.** Ordinanza del Tribunale di Macerata del 5 maggio 2015
Spese di giustizia - Compensi spettanti all'ausiliario del magistrato - Onorari commisurati al tempo.
– Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4. Pag. 139
- N. **181.** Ordinanza del Tribunale di Macerata del 21 maggio 2015
Spese di giustizia - Compensi spettanti all'ausiliario del magistrato - Onorari commisurati al tempo.
– Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4. Pag. 142
- N. **182.** Ordinanza della Corte d'appello di Venezia del 24 maggio 2017
Sciopero - Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali - Astensione collettiva degli avvocati dall'attività giudiziaria - Reiterazione di iniziative di astensione - Mancata previsione dell'obbligo di un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione.
– Legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), art. 2, commi 1, 2 e 5, come modificati dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della L. 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati). Pag. 145



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 260

Sentenza 25 ottobre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Caccia - Autorizzazione, con legge regionale, al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris* per la stagione venatoria 2015-2016 - Efficacia subordinata alla delibera della Giunta, dichiarativa della compatibilità del prelievo con la disciplina comunitaria e nazionale.

- Legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*), art. 1, commi 1, 2 e 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

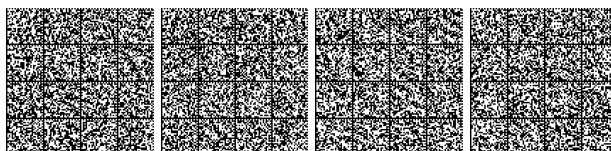
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-10 dicembre 2015, depositato in cancelleria il 9 dicembre 2015 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2015.

Udito nella udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;
udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 4-10 dicembre 2015 e depositato il 9 dicembre 2015, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*), per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché con gli artt. 2, 5 e 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e con l'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e con l'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).



2.- Riferisce il ricorrente che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2015, al fine di proteggere i raccolti e limitare le conseguenze di natura igienico-sanitaria, ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga della specie di uccello selvatico denominata "storno", per la stagione venatoria 2015-2016.

Il comma 2 dello stesso art. 1 ha previsto che l'autorizzazione è priva di efficacia fino a quando la Giunta regionale, sulla base degli studi di monitoraggio sul fenomeno migratorio della *sturnus vulgaris*, non dichiara che il prelievo è compatibile con le prescrizioni dell'art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE e dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

Il comma 3 del medesimo art. 1 ha delineato il procedimento da seguire per l'adozione della delibera di Giunta regionale, disponendo che la sua adozione avvenga nel termine perentorio di 15 giorni dall'acquisizione formale degli studi di monitoraggio e del parere sulle deroghe al prelievo venatorio previsto dalla legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 30, recante «Disciplina del regime di deroga in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 (Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157) e dell'articolo 9 della direttiva n. 79/409/CEE», che individua, quali soggetti deputati a esprimerlo, il Comitato tecnico faunistico venatorio regionale, sentito l'Osservatorio faunistico regionale di Bitetto, «ovvero» l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS).

3.- Il ricorrente ritiene che la disciplina della Regione Puglia contrasti con l'art. 9 della direttiva n. 79/409/CEE e con gli artt. 2, 5 e 9 della direttiva n. 2009/147/CE, nonché con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 che, nel dare attuazione alla normativa sovranazionale, attribuisce agli Stati membri la possibilità di derogare al divieto di catturare e uccidere uccelli selvatici qualora ciò sia necessario per ragioni espressamente tipizzate, tra le quali rientrano quelle di tutela della salute e della sicurezza pubblica, nonché quelle legate alla prevenzione di gravi danni alle colture.

4.- L'Avvocatura dello Stato rappresenta che, ai sensi delle direttive e della norma interna di attuazione, la deroga può essere concessa previo accertamento dell'assenza di altre soluzioni soddisfacenti e deve specificare le specie di uccelli che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura e di uccisione autorizzati, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate, l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni richieste sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, metodi e impianti possono essere impiegati, da quali persone ed entro quali limiti, nonché i controlli che verranno effettuati.

5.- Ad avviso della difesa erariale, la norma nazionale ha attribuito alle Regioni la disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva n. 2009/147/CE e, per garantire il rispetto delle prescrizioni a cui sono subordinate e il correlato obbligo di motivazione, ha previsto che la deroga venga disposta con atto amministrativo, soggetto all'annullamento del Consiglio dei ministri se adottato in violazione delle disposizioni della legge n. 157 del 1992 e della direttiva n. 2009/147/CE.

6.- L'autorizzazione del prelievo venatorio in deroga con legge regionale eluderebbe l'obbligo di motivazione della deroga e la sottrarrebbe al potere di annullamento del Consiglio dei ministri, rendendo necessario l'intervento della Corte costituzionale per eliminare l'autorizzazione al prelievo concessa al di fuori delle ipotesi consentite.

La dichiarazione di compatibilità del prelievo da parte della Giunta regionale non sanerebbe il contrasto con la disciplina nazionale poiché, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, tale provvedimento costituirebbe una mera condizione sospensiva di efficacia dell'autorizzazione legislativa al prelievo.

La difesa erariale individua, quali ulteriori profili di contrasto della normativa regionale con la disciplina prevista dalla legge nazionale: a) la mancata previsione del potere di sospensione della deroga - attuativo del principio, di derivazione comunitaria, di protezione generale di tutte le specie di uccelli - quando, in data antecedente a quella originariamente prevista, sia accertato il raggiungimento del suo scopo o del numero dei capi autorizzato al prelievo; b) l'individuazione dell'Osservatorio faunistico regionale e del Comitato tecnico faunistico venatorio regionale, di cui alla legge reg. Puglia n. 30 del 2007, invece che dell'INFS, oggi assorbito dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), individuato dalla legge n. 157 del 1992, quali soggetti deputati a formulare il parere sulla deroga; c) la mancata previsione dell'obbligo di comunicare l'intenzione di adottare un provvedimento di deroga all'ISPRA, entro il mese di aprile di ogni anno, per l'espressione di un parere preventivo, da rendere nei successivi quaranta giorni dalla comunicazione.

La difesa erariale rappresenta, infine, che la previsione dell'autorizzazione al prelievo in deroga per il 2015-2016, quando la stagione venatoria era già in corso, renderebbe, in ogni caso, impossibile il rispetto del procedimento autorizzatorio preventivo delineato dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

La legge reg. Puglia n. 28 del 2015, quindi, si porrebbe in contrasto con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, di recepimento della normativa europea di tutela dell'avifauna, con conseguente violazione degli artt. 11, 117, primo comma, Cost., nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

7.- La Regione Puglia non si è costituita.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris), che ha autorizzato il prelievo in deroga dello sturnus vulgaris per la stagione venatoria 2015-16, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione agli artt. 2, 5 e 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), all'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e all'art. 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.- Secondo la difesa erariale, l'autorizzazione, in quanto contenuta nella norma legislativa, piuttosto che in un atto amministrativo come prescritto dall'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 di attuazione della normativa comunitaria, non consentirebbe di adempiere all'obbligo di motivazione della deroga prescritto da quest'ultima, non assicurerebbe la sospensione tempestiva dell'autorizzazione al mutare delle circostanze di fatto, in ragione della maggiore complessità e lungaggine del procedimento di revisione legislativa, precluderebbe il potere di annullamento dei provvedimenti adottati in violazione delle prescrizioni di legge, nazionali e sovranazionali, riconosciuto al Consiglio dei ministri e violerebbe l'*iter* procedimentale prescritto dalla norma nazionale.

Tali conclusioni non sarebbero inficiate dalla necessità di adozione della delibera della Giunta regionale, prescritta dal comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2015, che dichiara la compatibilità del prelievo con le prescrizioni dell'art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE e dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, poiché la delibera costituirebbe una mera condizione integrativa dell'efficacia dell'autorizzazione, da ricondurre, unicamente, alla legge regionale impugnata.

In ogni caso, prosegue la difesa erariale, anche qualora la delibera della Giunta integrasse la riserva amministrativa prescritta dalla norma statale, la violazione dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 deriverebbe dal mancato riconoscimento di un potere di sospensione dell'atto amministrativo autorizzatorio e dalla previsione di un procedimento di adozione diverso da quello delineato dal legislatore statale.

3.- La questione prospettata è ammissibile nonostante la natura temporanea della previsione normativa, destinata a trovare applicazione per la sola stagione venatoria 2015-2016, perché, per costante giurisprudenza, il sindacato costituzionale deve trovare spazio ove la norma, seppure successivamente abrogata o a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti (sentenze n. 139 e n. 80 del 2017, n. 20 del 2012).

Nel caso di specie, la norma censurata è stata adottata il 2 ottobre 2015 ovvero nel corso della stagione venatoria 2015-16, che è iniziata il 20 settembre 2015 e si è conclusa il 31 gennaio 2016; pertanto, essa ha trovato applicazione per quasi tutta la stagione venatoria a cui si riferiva.

4.- Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte ha stabilito che la selezione delle specie cacciabili compete al legislatore statale poiché implica «l'inclusione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002)» (sentenza n. 20 del 2012).

Pertanto la fattispecie in esame, in base alla giurisprudenza di questa Corte, rientra nella materia ambientale. Invero, il bene ambiente afferisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 617 del 1987).

Il legislatore nazionale, nella sua competenza in materia di ambiente, ha previsto, per effetto del combinato disposto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 marzo 1997 (Modificazione dell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18, comma 1, della L. 11 febbraio 1992, n. 157), che lo sturnus vulgaris non può essere oggetto di prelievo venatorio, se non per effetto del provvedimento amministrativo di cui all'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992.

Quest'ultimo prescrive uno specifico *iter* procedimentale per le deroghe, subordinando l'adozione dell'atto amministrativo al parere preventivo dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e prevedendo che l'intenzione regionale di adottare il provvedimento di deroga debba essere comunicata all'ISPRA entro il mese di aprile di ogni anno, per la formulazione del relativo parere nei quaranta giorni successivi.

In ogni caso, il provvedimento amministrativo di deroga deve essere pubblicato nel Bollettino Ufficiale regionale almeno sessanta giorni prima della data prevista per l'inizio delle attività di prelievo e della pubblicazione deve essere fatta comunicazione al Ministro dell'ambiente, che verifica il rispetto delle condizioni a cui la deroga è subordinata e, in caso di esito negativo, può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri di diffidare la Regione ad adeguare il provvedimento.

Infine, il comma 4 dell'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 conferisce al Consiglio dei ministri il potere di annullare il provvedimento amministrativo regionale di deroga, in caso di mancata ottemperanza alla diffida nel termine assegnato.



5.- La legge reg. Puglia n. 28 del 2015, invece, ha autorizzato il prelievo venatorio dello storno per la stagione 2015-2016, mentre questa era già in corso, subordinando l'efficacia della previsione ad una delibera della Giunta regionale. Il prelievo in deroga, previsto dalla legge impugnata, rimaneva comunque subordinato alla ricordata delibera della Giunta cui spettava dichiararne la compatibilità sulla base degli studi di monitoraggio sul fenomeno migratorio della *sturnus vulgaris* e in conformità con l'art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE e con l'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992.

La legge impugnata prevede che la deliberazione della Giunta regionale, che ne condiziona gli effetti, sia adottata (con un diverso e peculiare procedimento rispetto a quanto previsto dalla legge statale), nel termine perentorio di quindici giorni dall'acquisizione formale degli studi di monitoraggio e del parere reso dal Comitato tecnico faunistico venatorio regionale, sulla scorta del parere espresso dall'Osservatorio faunistico regionale di Bitetto, ovvero dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS).

6.- La legge regionale viola, pertanto, il disposto della legge statale, non solo per la previsione di un diverso procedimento, ma proprio per il fatto di interporvi rispetto al provvedimento amministrativo di deroga previsto dalla norma statale.

Il ricorso ad una fonte primaria da parte della Regione determina il venir meno dell'obbligo di motivazione della deroga, l'assenza di controllo preventivo, la sostituzione dei soggetti deputati all'espressione dei pareri tecnici e la preclusione del «potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 250 del 2008).

Pertanto, l'attrazione legislativa, operata dalla Regione Puglia, dell'autorizzazione al prelievo venatorio in deroga, riservata dal legislatore nazionale allo strumento amministrativo, determina la violazione della legge n. 157 del 1992.

7.- Il contrasto non viene meno per effetto della prevista delibera della Giunta, a cui la legge regionale censurata subordina l'efficacia della stessa legge regionale, che autorizza il prelievo venatorio in deroga.

La normativa nazionale, come si è detto, delinea un procedimento di controllo preventivo della deroga che non può essere sostituito, quanto all'oggetto, dalla successiva delibera della Giunta regionale, la quale interviene ad integrazione dell'efficacia dell'autorizzazione prevista nella legge regionale e ne condiziona gli effetti.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Puglia n. 28 del 2015, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., mentre gli altri profili restano assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

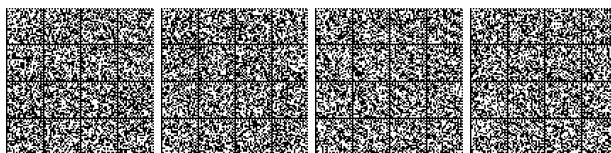
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 261

Sentenza 8 novembre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Camere di commercio - Attuazione della delega di cui all'art. 10 della legge n. 124 del 2015 per la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio (modalità e criteri per la riduzione numerica, la razionalizzazione delle sedi e del personale, la rideterminazione delle circoscrizioni, l'istituzione di nuove Camere; procedure concertative; modalità di finanziamento di programmi e progetti; misura del diritto camerale; obbligo di comunicazione, a carico della Regione, di provvedimenti concernenti l'attività d'impresa alla competente Camera di commercio).

- Decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nonché dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), numeri 1) e 3), lettera *b*), numero 2), punto *g*), e lettera *r*), numero 1), punti *a*) ed *i*), degli artt. 2 e 3, dell'art. 3, commi 1, lettera *f*), 4 e 10, dell'art. 4 e dell'art. 4, comma 6, del medesimo decreto, promossi dalle Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia con ricorsi notificati il 23-24, il 20-24, il 23-24 e il 24-27 gennaio 2017, depositati in cancelleria il 25 e il 30 gennaio e il 2 febbraio 2017 ed iscritti ai nn. 4, 5, 6 e 7 del registro ricorsi 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi gli avvocati Stelio Mangiameli per la Regione Puglia, Marcello Cecchetti per la Regione Toscana, Gabriele Pafundi per la Regione Liguria, Ulisse Corea per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia hanno promosso, con quattro distinti ricorsi (rispettivamente notificati il 23-24 gennaio 2017, il 20-24 gennaio 2017, il 23-24 gennaio 2017 ed il 24-27 gennaio 2017), questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intero testo, nonché alcune norme del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).



In particolare, le prime tre ricorrenti hanno impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016 in riferimento al principio di leale collaborazione (Regioni Toscana e Liguria), nonché agli artt. 76 della Costituzione e 10, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» (Regione Puglia), ed agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. (Regione Toscana).

Esse hanno, inoltre, promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto specifiche norme del d.lgs. n. 219 del 2016 ed impugnato: l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 1), e l'art. 3 (*recte*, art. 3, comma 1, primo periodo), in riferimento agli artt. 3, 5, 18 Cost. ed al principio di ragionevolezza (Regione Puglia), nonché l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3), in riferimento agli artt. 76 e 77, comma primo, Cost. (Regione Liguria); l'art. 1, comma 1, lettera *r*), numero 1), punto *i*), nella parte in cui sostituisce il comma 10 dell'art. 18 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. ed al principio di leale collaborazione (Regione Puglia e Regione Toscana), nonché all'art. 3 Cost. ed al principio di ragionevolezza (Regione Puglia) ed all'art. 118 Cost. (Regione Toscana); l'art. 1, comma 1, lettera *r*), numero 1), punto *a*), che ha abrogato la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 18 del d.lgs. n. 580 del 1993, in riferimento agli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, Cost. ed al principio di ragionevolezza (Regione Puglia); l'art. 3, comma 4, in riferimento agli artt. 76 Cost. e 10, comma 1, legge n. 124 del 2015 ed al principio di leale collaborazione (Regione Puglia), agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., ed al principio di leale collaborazione (Regioni Toscana e Liguria); l'art. 4, comma 6, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. (Regioni Puglia e Toscana), nonché agli artt. 3 e 97 Cost. ed ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza (Regione Puglia).

1.1.- La Regione Lombardia ha impugnato: l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, e 120 Cost. ed al principio di leale collaborazione, deducendo altresì che tale atto normativo violerebbe l'art. 76 Cost., in combinato disposto con gli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, 120 Cost., in relazione all'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, come riformulato dalla eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale di quest'ultima norma che la Regione chiede alla Corte di adottare in sede di autorimessione, in riferimento agli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, 120 Cost. ed al principio di leale collaborazione.

La Regione Lombardia ha anche sollevato questione di legittimità costituzionale di specifiche norme del d.lgs. n. 219 del 2016 e, in particolare: ha impugnato: l'art. 1, comma 1, lettera *b*), numero 2), punto *g*), e lettera *r*), numero 1), punto *i*), e l'art. 3, comma 10, in riferimento agli artt. 5, 76, 117, commi terzo e quarto, 120 Cost. ed al principio di leale collaborazione; gli artt. 1, 2, 3 e 4, in riferimento agli artt. 76, 117, commi terzo e quarto, Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.; l'art. 3, comma 4, in riferimento al principio di leale collaborazione ed agli artt. 5, 76, 117, commi terzo e quarto, e 120 Cost.; gli artt. 3, comma 1, lettera *f*), e 4 in riferimento all'art. 76 Cost., in combinato disposto con l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera *g*), della legge n. 124 del 2015.

2.- L'art. 10 della legge n. 124 del 2015 ha delegato il Governo ad emanare un decreto legislativo avente ad oggetto la riforma dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, anche mediante la modifica della legge n. 580 del 1993, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23 (Riforma dell'ordinamento relativo alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, in attuazione dell'articolo 53 della legge 23 luglio 2009, n. 99) ed il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la relativa materia.

2.1.- Tutte le ricorrenti svolgono - in linea preliminare e generale e con riguardo alle censure concernenti sia l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, sia specifiche disposizioni dello stesso - considerazioni, sostanzialmente coincidenti, in ordine alla materia cui sarebbe riconducibile la disciplina delle camere di commercio.

Secondo la Regione Puglia, la citata legge delega inciderebbe su competenze amministrative delle Regioni (in particolare, su quelle oggetto degli artt. 37 e 38 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», che reputa vigenti anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione) e, comunque, concernerebbe una materia riservata alla competenza legislativa di tipo residuale (art. 117, comma quarto, Cost.) delle stesse, essendo le camere di commercio «un interlocutore delle Regioni nell'esercizio della competenza in materia di promozione delle attività produttive». La Regione sarebbe dunque legittimata a denunciare la lesione della propria competenza in detta materia, come affermato dalla sentenza n. 29 del 2016. L'incidenza della disciplina su una materia di competenza regionale renderebbe ammissibile, di per sé sola, la denuncia della violazione di parametri costituzionali non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione.

Argomentazioni analoghe sono svolte dalla Regione Toscana, secondo la quale l'oggetto della disciplina - in particolare, il riordino, l'accorpamento e la riorganizzazione delle funzioni delle camere di commercio - riguarderebbe attribuzioni regionali (la promozione dello sviluppo economico locale, il sostegno delle attività economiche regionali, lo sviluppo della competitività delle imprese nell'economia regionale, il sostegno all'innovazione per i settori produttivi



regionali, il commercio, la promozione del turismo e del patrimonio culturale, l'orientamento al lavoro), che sarebbero lese dalla violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. A suo avviso, questa Corte ha affermato: prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che la camera di commercio costituisce «un ente pubblico locale dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sentenza n. 477 del 2000); successivamente, che, «anche quando ha proceduto al trasferimento alle Regioni di funzioni in materia di camere di commercio, il legislatore si è sempre preoccupato di garantire che la costituzione dei consigli camerali fosse disciplinata in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 374 del 2007), ferma la necessità che l'intervento statale sia proporzionato all'esigenza di esercizio unitario a livello statale delle funzioni di cui volta per volta si tratta e sia realizzato previa intesa con le Regioni.

La Regione Liguria deduce, analogamente, che la disciplina delle camere di commercio inciderebbe su numerose materie attribuite dall'art. 117, quarto comma, Cost. alla competenza legislativa di tipo residuale delle Regioni, alle quali, già con le riforme riconducibili al cosiddetto «federalismo amministrativo», sono stati attribuiti numerosi compiti relativi allo «sviluppo economico ed alle attività produttive» (art. 11 del d.lgs. n. 112 del 1998). Tale scelta sarebbe stata confermata ed implementata dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) sono state ascritte alla competenza residuale delle Regioni (a conforto, sono richiamate le sentenze n. 76 del 2009, n. 94 del 2008, n. 64 del 2007, n. 162 del 2005 e n. 1 del 2004). In particolare, benché questa Corte abbia precisato che la locuzione «sviluppo economico» non identifica una materia, ma «costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie» e l'art. 117 Cost. «contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale» (sentenza n. 165 del 2007), sarebbe pacifico che, quando una data disciplina incide su materie attribuite alla competenza regionale concorrente o residuale, l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittima l'avocazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative (sentenze n. 214 del 2006, n. 383, n. 270 e n. 242 del 2005) e della potestà normativa per l'organizzazione delle stesse, ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, mediante lo strumento dell'intesa (sentenze n. 251 del 2016, n. 165 del 2007, n. 214 del 2006).

Argomenti in larga misura coincidenti con quelli dianzi sintetizzati sono svolti, infine, dalla Regione Lombardia, la quale, in punto di legittimazione, ricorda la giurisprudenza costituzionale secondo cui le Regioni sono legittimate a denunciare le norme statali lesive di attribuzioni degli enti locali. Inoltre, anche ritenendo che le camere di commercio non siano enti locali, le stesse costituiscono, per alcuni aspetti, uno «strumento» per la Regione nella cura degli interessi della popolazione, nello sviluppo del tessuto economico-sociale, nello svolgimento di molteplici funzioni rientranti nella potestà legislativa e amministrativa regionale, e quindi l'illegittimità delle norme statali che le concerne può ridondare in lesione della competenza regionale.

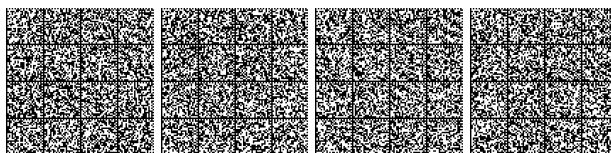
3.- Posta tale premessa, tutte le ricorrenti denunciano, in relazione a profili ed a parametri in parte coincidenti, l'illegittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016.

3.1.- Secondo la Regione Puglia, tale atto normativo violerebbe gli artt. 76 Cost. e 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, perché non sarebbe stato emanato nel termine stabilito da quest'ultima norma.

Il citato art. 10, comma 1, ha stabilito che la delega avrebbe dovuto essere esercitata entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 (avvenuta il 28 agosto 2015 dato che detta legge è stata pubblicata il 13 agosto 2015) e, quindi, entro il 28 agosto 2016, come non sarebbe accaduto.

Nella specie, non sarebbe stata applicabile la proroga del termine prevista dal comma 2 di detta norma e, ad avviso della ricorrente, tale disposizione andrebbe interpretata ritenendo che la proroga avrebbe potuto operare esclusivamente qualora il termine per rendere i pareri nella stessa richiamati fosse scaduto nei trenta giorni anteriori alla scadenza del termine ordinario (28 agosto 2016). Pertanto, sarebbe stato necessario che il termine per rendere i pareri fosse caduto nel periodo compreso tra il 29 luglio ed il 28 agosto 2016. Non rileverebbe che la prima deliberazione del Consiglio dei ministri è stata adottata il 25 agosto 2016 e che la nota con cui è stato richiesto il parere del Consiglio di Stato è del 26 agosto 2016, poiché, «nell'imminenza della scadenza, sarebbe stato onere del Governo adottare la massima diligenza, affinché la richiesta pervenisse in tempo utile per far scattare la proroga» e, quindi, poiché ciò non sarebbe avvenuto, «il presupposto affinché la proroga operasse si è verificato tardivamente».

In contrario, non gioverebbe rilevare che la proroga poteva operare anche se il termine per rendere il parere cadeva nei trenta giorni successivamente al termine ordinario stabilito per l'esercizio della delega; la disposizione andrebbe infatti interpretata «nel senso che comunque il *dies a quo* da cui contare la scadenza deve rientrare nel termine di delega ordinario. Il che potrebbe anche comportare che il *dies* ad quem cada successivamente al termine di delega ordinario».



Secondo la Regione Puglia, accogliendo la «interpretazione secondo cui il *dies a quo* è irrilevante, si arriverebbe al paradosso che la delega legislativa non avrebbe scadenza, perché in ogni caso la richiesta di parere tardiva (post 28 agosto 2016) avrebbe un termine successivo alla scadenza della delega e sarebbe in grado di far scattare “retroattivamente” la proroga» Una tale esegesi sarebbe elusiva dell’art. 76 Cost. e trasformerebbe una legittima possibilità di proroga (previamente prevista dal legislatore) in una censurabile «sanatoria». In definitiva, poiché la proroga in esame presupponeva che la richiesta di parere avrebbe dovuto pervenire entro la data di scadenza naturale della delega (28 agosto 2016), il d.lgs. n. 219 del 2016 sarebbe costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 76 Cost., ridondante sul riparto delle competenze legislative, fra Stato e Regioni, tenuto conto delle argomentazioni svolte in linea generale in ordine alla materia oggetto di tale atto normativo.

L’inosservanza del termine di esercizio della delega è stata denunciata anche dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. A suo avviso, l’art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 avrebbe imposto di richiedere prima i pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato (da rendere nel termine di quarantacinque giorni), poi quelli delle Camere. Il Governo, trasmettendo lo schema di decreto legislativo contestualmente alla Conferenza unificata, al Consiglio di Stato ed alle Camere, avrebbe violato la scansione stabilita da detta norma, la cui osservanza condizionava la possibilità della proroga del termine di esercizio della delega. L’inosservanza dello «*iter* di consecutività» dalla stessa previsto comporterebbe il mancato rispetto di tale termine, in violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. e, in considerazione delle deduzioni sopra svolte in ordine alla materia incisa dal d.lgs. n. 219 del 2016, la lesione di detti parametri ridonderebbe sulle competenze della Regione.

3.2.- La Regione Toscana deduce l’illegittimità costituzionale dell’intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016 sotto un ulteriore profilo, sostenendo che violerebbe gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed il principio di leale collaborazione. Le camere di commercio operano in ambiti di competenza regionale concorrente e residuale e, quindi, a suo avviso, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, tale atto normativo avrebbe dovuto essere emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, non essendo sufficiente, per ritenere rispettato il principio di leale collaborazione, la previsione del parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

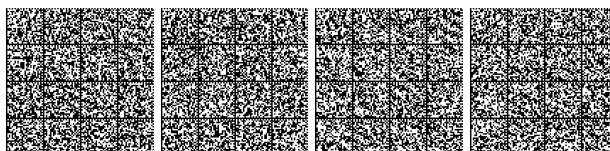
Censura sostanzialmente identica e la violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all’emanazione del d.lgs. n. 219 del 2016, in difetto di previa intesa, sono state eccepite anche dalla Regione Liguria, richiamando la sentenza n. 251 del 2016 (della quale sono trascritte ampie parti) e la materia incisa dallo stesso.

3.3.- Secondo la Regione Lombardia, il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, 5 e 120 Cost., in quanto è stato emanato previa acquisizione del parere della Conferenza unificata e non dell’intesa. A conforto della censura, la ricorrente richiama la sentenza n. 374 del 2007 e la circostanza che tale atto normativo inciderebbe su competenze concorrenti e residuali delle Regioni.

Nella specie, proprio a causa della previsione della sufficienza del mero parere, lo Stato ha disatteso in modo unilaterale, immotivato e senza intraprendere trattative, il parere reso dalla Conferenza unificata il 29 settembre 2016 ed alcune delle proposte di emendamento (in particolare le proposte numeri 4, 12 e 15, trascritte nel ricorso) allo schema di decreto legislativo, come non avrebbe potuto invece fare se «fosse stata ab origine prescritta l’intesa e non il parere». Secondo la ricorrente, il mancato accoglimento delle proposte di emendamento comporterebbe che «non si è verificata la condizione alla quale la Conferenza ha imprescindibilmente collegato il “segno positivo” del parere», da qualificare «come parere negativo», con conseguente illegittimità del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del principio di leale collaborazione e dell’art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

3.3.1.- In subordine, la ricorrente chiede che, qualora la Corte non accolga la censura concernente l’intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, dichiarati comunque costituzionalmente illegittimi l’art. 1, comma 1, lettera b), numero 2), punto g), e lettera r), numero 1), punto i), e l’art. 3, comma 10, di tale atto normativo, perché formulati in difformità dal parere negativo reso dalla Conferenza unificata.

3.3.2.- La Regione Lombardia ha, altresì, promosso questione di legittimità costituzionale dell’intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento all’art. 76 Cost., in combinato disposto con gli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, 120 Cost. ed in relazione all’art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, nella formulazione in tesi risultante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest’ultima norma, nella parte in cui prevede il parere e non l’intesa della richiamata Conferenza, pronunciata all’esito del giudizio, che la Regione chiede alla Corte di promuovere in via di autorimessione, argomentando in ordine alle ragioni della ipotizzata rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, anche richiamando la sentenza n. 251 del 2016.



4.- La Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 1), e l'art. 3 (*recte*, art. 3, comma 1, primo periodo) del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 3, 5, 18 Cost. ed al principio di ragionevolezza.

La prima delle norme impuginate ha sostituito il comma 3 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993; la seconda è stata censurata limitatamente alla prima proposizione, secondo cui: «Entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, l'Unioncamere trasmette al Ministero dello sviluppo economico una proposta di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, per ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60, tenendo conto dei seguenti criteri [...]».

Secondo la ricorrente, le camere di commercio rientrano nelle cosiddette autonomie funzionali, tutelate dall'art. 5 Cost. e, benché svolgano funzioni pubbliche, sarebbero altresì espressione del libero associazionismo imprenditoriale tutelato dall'art. 18 Cost. A suo avviso, tali parametri sarebbero lesi dalle norme impuginate, che avrebbero ridotto irragionevolmente il numero delle camere di commercio, per conseguire un non necessario risparmio di spesa. Esse non gravano infatti sul bilancio dello Stato, come risulta dall'art. 18 della legge n. 580 del 1993, che stabilisce quali sono le fonti del finanziamento delle stesse. Dunque, «non si vede per quale ragione non dovrebbero poter sorgere spontaneamente o, comunque, secondo criteri più elastici, pur se vigilate da istituzioni pubbliche». La riduzione del numero delle camere di commercio sarebbe irragionevole e sproporzionata, mirando a conseguire un presunto risparmio di spesa rispetto ad un sistema virtuoso, che anzi allevia il bilancio statale ed è ispirato ad un'autonomia (art. 5 Cost.) e ad una libertà (art. 18 Cost.) costituzionalmente tutelate.

4.1.- La Regione Liguria ha impugnato il comma 1, «punto» (*recte*, numero) 3 della lettera *a*) del comma 1 del citato art. 1, in riferimento agli artt. 76 e 77, comma primo, Cost., che ha sostituito il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, il quale disciplina l'accorpamento delle camere di commercio e la modifica delle circoscrizioni delle stesse.

Secondo la ricorrente, l'art. 10 della legge n. 124 del 2015 prevede tra i principi e criteri direttivi per la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio solo «l'accorpamento» di due o più camere di commercio: quindi, la norma impugnata, aggiungendo «a tale modalità di ridefinizione anche la “modifica” delle circoscrizioni territoriali», lascerebbe «in tal modo aperta la possibilità di determinare ‘innovativamente’ i nuovi confini degli enti», incorrendo nel vizio di eccesso di delega.

5.- L'art. 1, comma 1, lettera *r*), numero 1, punto *i*), del d.lgs. n. 219 del 2016 ha sostituito il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993 con la seguente disposizione: «10. Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalla Camere di commercio, condivisi con le Regioni ed aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico e l'organizzazione di servizi alle imprese, il Ministro dello sviluppo economico, su richiesta di Unioncamere, valutata la rilevanza dell'interesse del programma o del progetto nel quadro delle politiche strategiche nazionali, può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento. Il rapporto sui risultati dei progetti è inviato al Comitato di cui all'articolo 4-bis».

Tale norma è stata impugnata in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. ed al principio di leale collaborazione dalla Regione Puglia e dalla Regione Toscana, nonché, dalla prima, anche in relazione all'art. 3 Cost. ed al principio di ragionevolezza e dalla seconda anche con riguardo all'art. 118 Cost.

Secondo la Regione Puglia, la norma sarebbe lesiva dell'autonomia delle camere di commercio e delle Regioni, in quanto subordina l'implementazione dei progetti concordati fra detti enti all'avallo ministeriale. Tale controllo sarebbe disarmonico rispetto all'attuale concezione costituzionale dell'autonomia e non rinverrebbe fondamento nell'art. 117, comma terzo, Cost. (in particolare, nella competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica), poiché il sistema di finanziamento delle camere di commercio è slegato dalla finanza erariale. L'art. 117, comma quarto, Cost. ed il principio di leale collaborazione sarebbero lesi, in quanto l'esercizio della competenza regionale è sottoposta al controllo ministeriale, mentre l'autonomia presuppone un rapporto paritetico fra gli enti.

A suo avviso, la norma impugnata è coordinata irragionevolmente (quindi, in violazione dell'art. 3 Cost.) con il novellato testo dell'art. 2, comma 2, lettera *g*), della legge n. 580 del 1993. Infatti, se le attività cosiddette aggiuntive possono essere finanziate soltanto mediante il diritto annuale, sarebbe «paradossale che si possa provvedere in merito senza l'aumento della loro unica fonte di finanziamento, né appare proporzionato che la meritevolezza del progetto (che giustificherebbe l'aumento del diritto annuale) sia previamente vagliata da un organo governativo». Peraltro, rileverebbe che il sistema delle camere di commercio è in attivo e di esso la finanza statale si giova (come indicato nel parere reso dalla Conferenza unificata), sicché sarebbe ingiustificabile la previsione di un preventivo controllo del suo «potere impositivo» ed esse, in difetto di una «libera leva» fiscale, potrebbero non essere in grado di condurre attività promozionali.

5.1.- Secondo la Regione Toscana, la norma in esame inciderebbe su ambiti di competenza regionale costituzionalmente garantiti. Il controllo ministeriale, svolto unilateralmente, senza il coinvolgimento delle Regioni, violerebbe le competenze di queste ultime, in quanto è preordinato a stabilire la rilevanza dei progetti e l'ammissibilità del loro finanziamento mediante l'aumento dei diritti annuali e l'esito negativo dello stesso renderebbe impossibile realizzare il progetto per carenza di risorse da parte della camera di commercio.



L'apprezzabile esigenza di contenere i costi a carico delle imprese potrebbe e dovrebbe essere conseguita mediante il coinvolgimento delle Regioni. La disposizione non sarebbe rispettosa dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale che, sin dalla sentenza n. 303 del 2003, ha configurato l'intesa quale modalità essenziale dell'attrazione in sussidiarietà allo Stato di potestà legislative che l'art. 117 Cost. attribuisce alla competenza concorrente o residuale delle Regioni (sentenza n. 6 del 2004), precisando che la stessa, in applicazione del canone della leale collaborazione, deve svilupparsi attraverso trattative, strumentali a superare le divergenze (sentenza n. 339 del 2005).

A suo avviso, l'art. 118 Cost. sarebbe leso anche perché le camere di commercio sarebbero «enti pubblici locali dotati di autonomia funzionale, che entrano a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali». La Regione, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ultimo comma, Cost.) deve valorizzare il ruolo di tali enti, «riconoscendo loro attività amministrative di interesse generale in conformità al loro ruolo nella società civile», come stabilito anche dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). La norma in esame violerebbe detto parametro costituzionale, poiché la Regione, in mancanza di risorse finanziarie sufficienti, sarà costretta a non affidare alla camera di commercio le attività oggetto del «programma/progetto» per la promozione dello sviluppo economico e per l'organizzazione di servizi alle imprese.

6.- L'art. 1, comma 1, lettera *r*), numero 1, punto *a*), del d.lgs. n. 219 del 2016 ha abrogato la lettera *c*) del comma 1 dell'art. 18 del d.lgs. n. 580 del 1993, in virtù del quale al finanziamento ordinario delle camere di commercio si provvedeva, tra l'altro, mediante «le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle Camere di commercio».

Tale norma, secondo la Regione Puglia, violerebbe gli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di ragionevolezza, dato che, escludendo che le camere di commercio possano giovare di finanziamenti regionali (o erogati da altri enti), in virtù di convenzioni, comprimerebbe irragionevolmente: l'autonomia regionale, escludendo la possibilità di incentivare le attività produttive e, comunque, di esercitare le competenze di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.; l'autonomia delle camere di commercio, le quali, da un canto non possono fare ricorso al finanziamento mediante aumento del contributo annuale, in difetto di autorizzazione ministeriale, dall'altro non possono fruire di finanziamenti regionali.

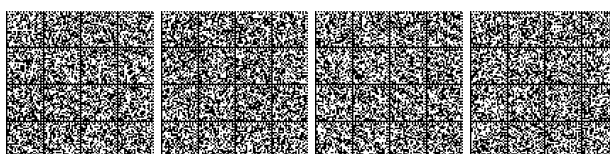
Ad avviso della ricorrente, «ciò che, peraltro, è irragionevole - e, perciò, anche in violazione dell'art. 3 Cost. - rispetto alla disposizione su richiamata» (*recte*, all'art. 2, comma 2, lettera *g*, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*, numero 2), del d.lgs. n. 219 del 2016), è che, secondo quest'ultima, «le “attività oggetto di convenzione con le regioni (...) possono essere finanziate (...) esclusivamente in cofinanziamento con oneri a carico delle controparti non inferiori al 50 per cento», facendo in tal modo presumere che sia ammissibile questa fonte di finanziamento. Verosimilmente, per tale ragione la Conferenza unificata, nel rendere parere sullo schema di decreto legislativo, con la proposta n. 9, aveva suggerito di mantenere fra le fonti di finanziamento le entrate derivanti da convenzioni con i soggetti pubblici e privati.

7.- L'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016 disciplina la riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazioni delle sedi e del personale e, al comma 4, dispone: «Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove camere di commercio, alla soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione ed alle altre determinazioni conseguenti ai piani di cui ai commi 2 e 3. Il provvedimento di cui al presente comma è adottato anche in assenza della proposta di cui al comma 1, ove sia trascorso inutilmente il termine ivi previsto, applicando a tal fine i medesimi criteri previsti nei commi 1, 2, 3».

Il richiamato comma 4 è stato impugnato da tutte le ricorrenti.

7.1.- Secondo la Regione Puglia, l'art. 10, comma 1, lettera *a*) (*recte*, art. 10, comma 1, lettera *b*), della legge n. 124 del 2015 disponeva che la «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali» avrebbe dovuto essere realizzata dal decreto legislativo e non autorizzava il Governo a stabilire «criteri di ridefinizione» ed a rinviare ad un successivo atto governativo la disciplina della materia. Tale rinvio, da un canto, integrerebbe un'ulteriore profilo di violazione del termine di esercizio della delega (oggetto della censura dianzi sintetizzata), in quanto dimostrerebbe che il Governo non è stato in grado di osservarlo; dall'altro, sottrarrebbe il profilo di maggiore interesse territoriale (la rideterminazione delle circoscrizioni delle camere di commercio) al sindacato di questa Corte, tenuto conto della natura dell'atto che realizza la modifica delle circoscrizioni territoriali.

7.2.- Sotto un ulteriore profilo, il richiamato art. 3, comma 4, secondo la Regione Puglia, incidendo su un ambito materiale in cui si intrecciano competenze legislative statali e regionali, violerebbe il principio di leale collaborazione, in



quanto la norma richiede il mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché l'intesa. A conforto della censura, la ricorrente richiama la sentenza n. 251 del 2016 (di cui riporta ampi stralci) che ha scrutinato altre deleghe previste dalla legge n. 124 del 2015, nonché le pronunce secondo cui, qualora una data disciplina coinvolga plurime materie e non sia possibile stabilire la prevalenza di una di esse, il bilanciamento tra l'esigenza di esercizio unitario delle competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie deve essere realizzato mediante il ricorso allo strumento dell'intesa (sentenze n. 65, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012), vieppiù tenendo conto della «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010).

Nella specie, sussisterebbe un intreccio di competenze non risolvibile in base al criterio di prevalenza, che esige la previsione di un adeguato strumento di leale collaborazione, costituito dall'intesa.

Argomentazioni in larga misura omologhe sono svolte dalla Regione Toscana, dalla Regione Liguria e dalla Regione Lombardia che, tuttavia, dalle stesse desumono la violazione da parte della norma impugnata anche dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.

In particolare, la Regione Toscana rimarca l'inidoneità del parere con riguardo ad un atto che realizza un profondo riordino di enti operanti anche in materie regionali. La norma impugnata, ad avviso della Regione Liguria, realizzerebbe il totale disconoscimento degli interessi regionali in un ambito di attività (lo «sviluppo economico») interessato da numerose competenze regionali riconosciute dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

Secondo la Regione Lombardia, lo stesso legislatore statale è consapevole della necessità dell'intesa, prevista infatti dall'art. 1, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 219 del 2016, per il caso dell'accorpamento di due o più camere di commercio proposto dai consigli delle stesse. Sarebbe dunque irragionevole la sufficienza del parere per la rideterminazione delle circoscrizioni territoriali e la necessità dell'intesa per l'istituzione delle camere di commercio risultanti dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali. Pertanto, suo avviso, «- a meno di non voler ritenere che vi sia una contraddizione interna alla legge rilevante ex art. 3 Cost. - deve concludersi che nell'art. 3, comma 4, il legislatore sia incorso in un lapsus calami, comunque incostituzionale alla luce dell'art. 117, commi 3 e 4, e del principio di leale collaborazione».

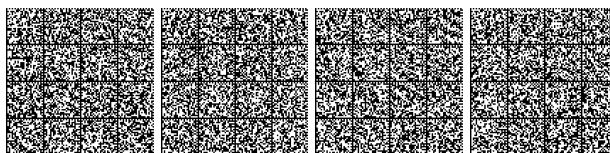
8.- La Regione Lombardia ha altresì impugnato, in riferimento all'art. 76 Cost., in combinato disposto con l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 124 del 2015, gli artt. 3, comma 1, lettera f), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016. La prima disposizione stabilisce che, nella rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, occorre osservare il criterio della «necessità di tener conto degli accorpamenti deliberati alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124, nonché di quelli approvati con i decreti di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni; questi ultimi possono essere assoggettati ad ulteriori o diversi accorpamenti solo ai fini del rispetto del limite di 60 camere di commercio».

Secondo la ricorrente, tale ultima disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 124 del 2015 che, imponendo al legislatore delegato la «introduzione di una disciplina transitoria che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della presente legge», indurrebbe a ritenere che quest'ultimo avrebbe dovuto «prevedere una disciplina transitoria per tutti e soli gli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015» e la mancata introduzione della stessa integrerebbe il denunciato vizio di eccesso di delega.

9.- L'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016 stabilisce: «Una copia dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi concernenti attività d'impresa adottati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto è inviata, con modalità informatica ovvero telematicamente, a cura dei responsabili di tali procedimenti, alla camera di commercio nella cui circoscrizione l'impresa ha sede per il loro inserimento nel fascicolo informatico d'impresa di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b). Con decreto del Ministro dello sviluppo economico emanato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro centottanta giorni dalla data entrata in vigore del presente decreto, sentite le amministrazioni interessate, sono individuati, secondo principi di gradualità e sostenibilità, i termini e le modalità operative di attuazione della disposizione di cui al primo periodo, nonché le modalità ed i limiti con cui le relative informazioni sono rese disponibili per i soggetti pubblici e privati interessati».

Tale norma è stata impugnata dalla Regione Puglia e dalla Regione Toscana, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. e dalla prima anche in relazione agli artt. 3 e 97 Cost. ed ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

Secondo la Regione Puglia, la norma prevede un obbligo di comunicazione indiscriminato e generalizzato che comporterebbe uno sproporzionato ed irragionevole aggravio amministrativo, lesivo del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), dell'autonomia organizzativa regionale (art. 117, comma quarto, Cost.) e dell'art. 97 Cost. Inoltre, la previsione che le modalità di trasmissione sono stabilite con decreto ministeriale, senza la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, violerebbe l'autonomia organizzativa regionale ed il principio di leale collaborazione.



La censura della Regione Toscana consiste e si esaurisce nell'affermazione che «le Regioni hanno propri sistemi informativi per cui è necessario che il decreto del Ministro dello sviluppo economico, che determina i termini e le modalità operative di applicazione di tale obbligo, sia emanato previa intesa con le Regioni e non già solo sentite le medesime, come invece prevede la norma», con conseguente violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., «per interferenza con l'autonomia organizzativa regionale».

10.- In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto il rigetto dei ricorsi.

10.1.- La difesa dello Stato, in relazione al ricorso proposto dalla Regione Puglia, ne eccepisce l'inammissibilità nella parte in cui solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015. A suo avviso, le norme della legge delega possono e devono essere impugnate dalla Regione nell'osservanza del termine dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), qualora il loro contenuto sia sufficientemente determinato e tale da ledere le competenze regionali, requisiti che connoterebbero la suindicata norma.

Nel merito, il resistente sostiene che le camere di commercio, in virtù dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993 e dei principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 29 del 2016, sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, sulla base del principio di sussidiarietà, funzioni generali per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle autonomie locali, sulla base di rapporti convenzionali con le Regioni e con lo Stato. La loro organizzazione e la disciplina relativa al funzionamento delle stesse rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., come sarebbe dimostrato dalla circostanza che l'attribuzione della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento delle camere di commercio» alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha richiesto una specifica previsione in tal senso (artt. 4, numero 8, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

La riorganizzazione delle camere di commercio realizzata dal d.lgs. n. 219 del 2016 non avrebbe comunque inciso sulle preesistenti competenze delle Regioni, in quanto avrebbe riguardato esclusivamente una fase successiva, diversa da quella concernente l'organizzazione e le regole di funzionamento.

Inoltre, alle camere di commercio sono attribuiti compiti che devono essere disciplinati in modo omogeneo in ambito nazionale - in particolare, anche le materie oggetto degli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016 - con conseguente prevalenza della competenza statale. Ad identica conclusione dovrebbe pervenirsi quanto alla disciplina recata dall'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, in quanto riconducibile alla materia del coordinamento informativo, statistico e informatico, come sarebbe desumibile dalla sentenza n. 251 del 2016.

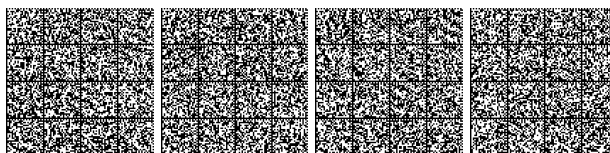
Infine, la disciplina delle camere di commercio concernerebbe, almeno sotto alcuni aspetti rilevanti, la materia della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), esplicitandosi attraverso la tenuta e l'aggiornamento del registro delle imprese.

10.1.1.- La censura concernente l'art. 1, comma 1, lettera r), punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha sostituito il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993, sarebbe infondata, poiché l'attuale formulazione di quest'ultima disposizione garantisce l'uniforme disciplina dell'aumento del diritto annuale camerale su tutto il territorio nazionale, collegandola alla valutazione ministeriale della rilevanza dell'interesse del programma o progetto, nel quadro delle politiche strategiche nazionali, tenendo conto della prevalenza della competenza statale, allo scopo appunto di garantire una disciplina omogenea in ambito nazionale.

10.1.2.- Non fondate sarebbero altresì le censure aventi ad oggetto gli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, che riguardano aspetti riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, siccome inerenti a profili ordinamentali e informatici che esigono una disciplina omogenea stabilita a livello centrale. In particolare, in riferimento al citato art. 4, comma 6, tale conclusione sarebbe confortata dalla sentenza n. 251 del 2016, la quale ha escluso l'illegittimità di una norma di contenuto omologo a quella in esame (art. 1, comma 1, lettere b, c, g, della legge n. 124 del 2015).

Peraltro, sotto alcuni profili, la disciplina delle camere di commercio è riconducibile alla materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), che si esplica anche mediante la tenuta e l'aggiornamento del registro delle imprese ed un'opportuna perequazione tra i diversi organismi camerali, utilizzando il meccanismo del diritto annuale e dei diritti di segreteria.

10.1.3.- Relativamente alla censura di violazione del termine di esercizio della delega, la difesa dello Stato deduce che l'avverbio «successivamente» utilizzato nell'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 «determina un ordine procedimentale, a rilevanza meramente interna» e non escludeva la possibilità di richiedere contestualmente i prescritti pareri, con riserva di rimettere alle Camere quelli formulati da Conferenza unificata e Consiglio di Stato. Diversamente,



sarebbe svuotata di contenuto la possibilità della proroga, per il caso in cui il termine di sessanta giorni concesso alle Camere fosse scaduto negli ultimi trenta giorni dei dodici mesi per l'approvazione del decreto legislativo.

Nelle specie, è pacifico che le Camere hanno formulato il prescritto parere dopo avere ricevuto quello espresso da Conferenza unificata e Consiglio di Stato, con conseguente irrilevanza della contemporanea richiesta dei pareri. Dirimente nel senso dell'osservanza del termine di esercizio della delega e dell'operatività dei presupposti della proroga è la constatazione che lo schema di decreto legislativo è stato inviato al Consiglio di Stato il 26 agosto 2016, e cioè prima del 28 agosto 2016, così da determinare l'operatività della proroga.

10.1.4.- La censura concernente l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 non sarebbe fondata, poiché l'invocata autonomia sarebbe stata rispettata, dato che la norma prevede che la proposta di rideterminazione delle circoscrizioni deve essere formulata da Unioncamere e deve essere sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

La deduzione concernente la sottrazione dell'atto di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali al controllo di questa Corte deve poi tenere conto del fatto che la norma stabilisce criteri e modalità di determinazione dei contenuti della proposta di riorganizzazione e prevede un procedimento rispettoso delle autonomie coinvolte e del principio di leale collaborazione. Peraltro, la Conferenza unificata, nel parere sullo schema di decreto legislativo, dà atto di avere visionato la nota del Ministero dello sviluppo economico diramata in data 28 settembre 2016 (prot. N. CSR 4291 P-4.23.2.12), contenente le puntuali osservazioni sulle proposte emendative elaborate dalle Regioni e dagli enti locali, con l'indicazione di quelle ritenute condivisibili ed accolte, ad evidente dimostrazione dell'effettivo coinvolgimento delle regioni nell'*iter* decisionale.

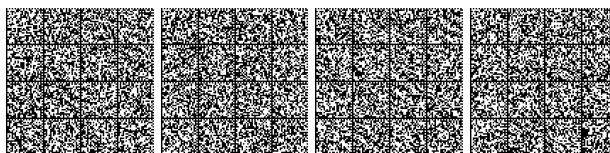
10.1.5.- Secondo la difesa dello Stato, sarebbe inesatto il richiamo della sentenza n. 251 del 2016, poiché in relazione alla riorganizzazione delle camere di commercio manca l'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, che avrebbe reso necessaria l'intesa. Il Governo ha, inoltre, recepito parte delle indicazioni formulate dalla Conferenza unificata e non ha accolto quelle concernenti la modalità di determinazione della misura del diritto annuale, che tuttavia ricade nella materia «sistema tributario», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), come affermato da questa Corte con la sentenza n. 29 del 2016, con conseguente infondatezza della denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

10.1.6.- L'infondatezza della censura concernente l'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016 conseguirebbe, secondo il resistente, alla considerazione che le funzioni inerenti al registro delle imprese sono riconducibili alle materie «anagrafi» e «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettere i ed l, Cost.), spettanti alla competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, la norma prevedrebbe anche il «coordinamento preventivo con le Regioni mediante il passaggio dalla Conferenza Stato-Regioni ed il conseguimento del parere da parte della stessa».

10.2.- In riferimento al ricorso della Regione Toscana, la difesa dello Stato, a conforto del chiesto rigetto, riproduce sostanzialmente le argomentazioni dianzi sintetizzate nei paragrafi 10.1, 10.1.1., 10.1.2., 10.1.3., 10.1.4., 10.1.5. e 10.1.6. Inoltre, ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, per asserita violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., deducendo che non è stato impugnato l'art. 10 della legge n. 124 del 2015, nell'osservanza del termine dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953, come sarebbe stato necessario, poiché i contenuti normativi della delega erano determinati ed univoci e, quindi, in grado di porre in luce l'eventuale lesività da parte della norma di competenze regionali. Ammettere che con l'impugnazione del decreto delegato possa denunciarsi la norma di delega significherebbe, a suo avviso, permettere l'elusione di detto termine. Inoltre, i compiti attribuiti alle camere di commercio sarebbero riconducibili alla competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. e, sotto alcuni profili a quella della lettera e) di tale parametro e, comunque, devono essere disciplinati in modo omogeneo a livello nazionale. Tanto dovrebbe essere affermato anche con riguardo alle materie oggetto degli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016 e, in particolare in riferimento al citato art. 4, comma 6, sarebbe richiamabile la sentenza n. 251 del 2016, poiché la disciplina dallo stesso recata sarebbe riconducibile alla competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

10.3.- Relativamente alle questioni sollevate dalla Regione Liguria, il resistente svolge considerazioni in larga misura coincidenti con quelle sopra riportate nei paragrafi 10.1, 10.1.4, 10.1.5, per chiedere il rigetto del ricorso proposto dalla predetta.

10.4.- L'Avvocatura generale dello Stato, con riguardo al ricorso della Regione Lombardia, svolge argomentazioni sostanzialmente omologhe a quelle sviluppate in riferimento al ricorso della Regione Puglia, sopra sintetizzate nel paragrafo 10.1, per eccepire l'inammissibilità delle censure aventi ad oggetto l'art. 10 della legge n. 124 del 2015, perché non impugnato nel termine dell'art. 39 della legge n. 87 del 1953. A suo avviso, sarebbe inoltre inammissibile l'istanza



con cui la ricorrente sollecita questa Corte a sollevare dinanzi a sé, in via di autorimessione, questione di legittimità costituzionale di detto art. 10, comma 2, trattandosi di richiesta avente carattere elusivo del suindicato termine.

La difesa dello Stato insiste, quindi, per il rigetto delle restanti censure sulla scorta delle argomentazioni dianzi riportate nei paragrafi 10.1, 10.1.4, 10.1.5, 10.1.6. Infine, deduce l'infondatezza della questione avente ad oggetto gli artt. 3, comma 1, lettera *f*), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016.

11.- In prossimità dell'udienza pubblica hanno depositato memorie le Regioni Puglia, Toscana e Lombardia.

11.1.- La Regione Puglia contesta, nella memoria, che la mancata impugnazione della norma di delega renderebbe inammissibile l'impugnazione del decreto delegato, dato che quest'ultimo determinerebbe una novazione della fonte, e contesta la dedotta riconducibilità dell'intera disciplina recata dal d.lgs. n. 219 del 2016 alla competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.

Relativamente al termine di esercizio della delega, la ricorrente contesta che sia stato dimostrato che la richiesta di parere al Consiglio di Stato è stata inoltrata prima del 28 agosto 2016, ritenendo insufficiente a questo scopo l'attestazione contenuta in detto parere. A suo avviso, sarebbe altresì irrilevante la data di spedizione della richiesta, dato che al procedimento in esame non sarebbe applicabile il principio della scissione degli effetti dell'atto.

In ordine alla questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, la Regione ribadisce la tesi svolta nel ricorso e deduce che l'Avvocatura generale neppure avrebbe contrastato la censura subordinata, con cui essa ha lamentato la mancata previsione dell'acquisizione dell'intesa, anziché del parere della Conferenza Stato-Regioni, sui decreti di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali.

A suo avviso, la difesa dello Stato non ha poi svolto nessuna considerazione in ordine alle censure aventi ad oggetto: l'art. 1, comma 1, lettera *a*); l'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016; l'art. 1, comma 1, lettera *r*), di tale atto normativo, nella parte in cui ha abrogato l'art. 18, comma 1, lettera *c*), della legge n. 580 del 1993.

Sulla censura concernente l'art. 1, comma 1, lettera *r*), numero 1, punto *i*), del d.lgs. n. 219 del 2016, la ricorrente sostiene che, anche ritenendo la disciplina del tributo annuale riconducibile al sistema tributario statale, comunque sarebbe illegittima una disciplina che realizzerebbe un significativo depauperamento dell'autonomia funzionale delle camere di commercio.

La Regione Puglia osserva, infine, che anche riconducendo, come sostenuto dal resistente, la disciplina dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016 alla materia dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), Cost., l'obbligo indiscriminato e generalizzato di trasmissione dei dati sarebbe irragionevole e, appunto per questo, lesivo dell'autonomia organizzativa regionale (art. 117, quarto comma, Cost.).

11.2.- La Regione Toscana, nella memoria, deduce che la sentenza di questa Corte n. 278 del 2010 ha affermato che anche la legge di delega soggiace al fondamentale canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme. L'interesse della Regione ad impugnarla sussiste dunque soltanto qualora l'unica esegesi possibile della stessa sia quella che prefigura una lesione dell'autonomia regionale; nella specie, soltanto il decreto legislativo avrebbe «reso percepibile ed accertabile l'esistenza in concreto della lesione». Pertanto, a suo avviso, è infondata l'eccezione dell'Avvocatura generale dello Stato, con cui questa ha sostenuto l'inammissibilità del ricorso, per mancata impugnazione della legge delega.

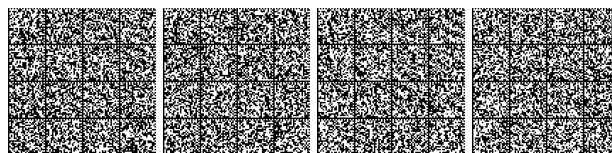
Relativamente alle censure concernenti l'ordine procedimentale di acquisizione dei pareri stabilito dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015, la ricorrente ne contesta la rilevanza meramente interna dello stesso e ribadisce che non sarebbe stato osservato il termine finale di esercizio della delega. A suo avviso, neppure avrebbe potuto operare la proroga di detto termine prevista dall'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, tenuto conto che la richiesta di parere sullo schema di decreto delegato sarebbe pervenuta al Consiglio di Stato soltanto il 29 agosto 2016, quindi tardivamente.

In riferimento alla disciplina del diritto annuale delle camere di commercio, la ricorrente deduce che la violazione dei parametri costituzionali evocati conseguirebbe alla circostanza che è stata attribuita soltanto allo Stato la valutazione della rilevanza del progetto che potrebbe fondare l'incremento del diritto camerale.

Nella memoria la ricorrente deduce altresì che la Conferenza unificata aveva condizionato il parere favorevole al recepimento della proposta n. 12, il cui mancato accoglimento conforterebbe l'esistenza della denunciata lesione.

La censura avente ad oggetto l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 sarebbe poi confortata dal fatto che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dell'8 agosto 2017, recante la rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, esplicita che la Conferenza Stato-Regioni non ha formulato il parere a seguito del disaccordo su vari punti del testo; quindi, risulterebbe che proprio a causa della previsione del parere, in luogo dell'intesa, le Regioni non hanno visto considerate le proprie posizioni.

Inoltre, la tesi del resistente, secondo cui il richiamo della sentenza n. 251 del 2016 non sarebbe corretto, poiché la materia oggetto della legge delega spetterebbe alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *g*), Cost., non sarebbe fondata.



A suo avviso, il mancato accoglimento delle proposte di modifica formulate dalla Conferenza unificata con il parere reso sullo schema di decreto delegato ai numeri 4 e 15 confermerebbero che il dialogo istituzionale è stato meramente formale ed inidoneo a garantire le competenze regionali.

In ordine alla questione avente ad oggetto l'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, la ricorrente osserva, infine, che la riconducibilità della disciplina alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie «anagrafi» e «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *i*) ed *l*), Cost. non escluderebbe che la stessa incida anche sull'autonomia organizzativa regionale, che sarebbe stata lesa. Inoltre, la Conferenza unificata, con la proposta n. 14 del parere reso sullo schema di decreto delegato, aveva fatto presente detta esigenza che neanche è stata considerata, con conseguente lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost., e del principio di leale collaborazione.

11.3.- La Regione Lombardia, nella memoria, contesta anzitutto la fondatezza dell'eccezione del resistente di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, per decorso del termine di impugnazione e argomenta sull'ammissibilità dell'autorimessione, richiamando alcune pronunce di questa Corte.

La ricorrente contesta altresì che la disciplina in esame possa essere ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., o comunque ad altre materie previste da detto parametro. Indipendentemente dalla considerazione che tale deduzione è stata svolta con limitato riferimento alla regolamentazione del diritto camerale e «della tenuta dei registri» (in relazione alla quale sarebbe comunque non fondata), la stessa, a suo avviso, non potrebbe essere, infatti, giudicata atomisticamente, costituendo «un unicum inscindibile» ed interessando «una pluralità di competenze (legislative ed amministrative) ed interessi facenti capo a livelli di governo diversi».

La Regione Lombardia ribadisce, infine, le deduzioni svolte nel ricorso in ordine alla prospettata necessità di una disciplina transitoria «per tutti e soli gli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015».

Considerato in diritto

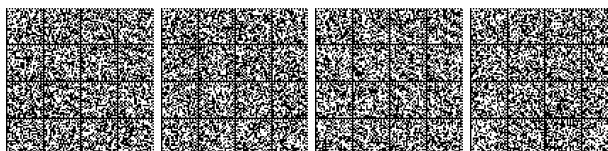
1.- Le Regioni Puglia (reg. ric. n. 4 del 2017), Toscana (reg. ric. n. 5 del 2017), Liguria (reg. ric. n. 6 del 2017) e Lombardia (reg. ric. n. 7 del 2017) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intero testo del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), e gli artt. 1, 2, 3 e 4 (censurati da ciascuna ricorrente nei limiti e nei termini precisati nei paragrafi 1 ed 1.1. del Ritenuto in fatto) del medesimo decreto, per violazione degli artt. 3, 5, 18, 76 e 77, primo comma, (questi ultimi due parametri in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

2.- I giudizi, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti, per essere decisi con un'unica pronuncia.

3.- Preliminarmente, occorre anzitutto verificare la legittimazione delle ricorrenti ad impugnare disposizioni concernenti la disciplina delle attività e del funzionamento delle camere di commercio, dalle stesse sostenuta con argomentazioni in larga misura coincidenti, volte a dimostrare che tali enti svolgono compiti che riguardano (ed incidono su) attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Relativamente a detto profilo, va ricordato che questa Corte, con la sentenza n. 86 del 2017, ha svolto una diffusa ricognizione dell'evoluzione delle camere di commercio, offrendone una precisa configurazione, anche alla luce delle riforme realizzate dal d.lgs. n. 219 del 2016. È dunque opportuno rinviare a detta sentenza per l'esame, in dettaglio, di tale evoluzione; qui è sufficiente ribadire che le camere di commercio, fin dalla loro istituzione, hanno assunto un duplice volto: da un lato, organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall'altro, strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere, agli inizi dello scorso secolo, la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica.

Tale qualificazione fu mantenuta in prosieguo (con i passaggi e le modalità descritti nella citata pronuncia), avendole poi la legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), configurate quali «enti autonomi di diritto pubblico», stabilendo che «svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, [...] funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali» (art. 1, comma 1). I successivi interventi normativi hanno allentato i controlli statali, ma il riferimento all'ambito locale non è stato ritenuto limitativo dell'attività svolta, né ha impedito che esse continuino a svolgere funzioni di interesse generale, necessarie per la tutela dei consumatori e per la promozione di attività economiche (indicate analiticamente nella sentenza n. 86 del 2017).



La legge n. 580 del 1993 ha configurato la camera di commercio quale ente pubblico «che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione» (sentenza n. 477 del 2000). Nondimeno, l'art. 1, comma 1, di tale legge (non modificato dal d.lgs. n. 219 del 2016) «non contempla affatto l'asserita attribuzione a dette camere della natura di enti locali, ma sancisce che [...] sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale» (sentenza n. 29 del 2016), retti dal principio di sussidiarietà, ai quali sono attribuiti compiti che, se necessario, possono essere disciplinati in «maniera omogenea in ambito nazionale» (sentenza n. 374 del 2007).

Le modifiche da ultimo realizzate con il d.lgs. n. 219 del 2016, benché pregnanti, non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio. Infatti, come questa Corte ha sottolineato, è stata «realizzata una razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale, confermando, tra le altre: l'attribuzione dei compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico» (sentenza n. 86 del 2017). Accanto a queste sono stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016).

3.1.- In considerazione di tale configurazione e tenuto conto delle attività svolte dalle camere di commercio, in relazione alle stesse non è evocabile, come eccepito dal resistente, la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. La giurisprudenza costituzionale, benché ne abbia negato la natura di enti locali, ha infatti già affermato «la possibilità per la Regione di denunciare la legge statale per dedotta violazione di competenze degli enti locali», riconoscendone dunque la legittimazione ad impugnare norme che le riguardano, quando incidenti su attribuzioni regionali (sentenza n. 29 del 2016).

Peraltro, le camere di commercio svolgono compiti che esigono una disciplina omogenea in ambito nazionale e, come è stato osservato, non compongono un arcipelago di entità isolate, ma costituiscono i terminali di un sistema unico di dimensioni nazionali che giustifica l'intervento dello Stato.

Il catalogo dei compiti da esse espletati (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016) rende tuttavia palese che gli stessi, come sopra precisato, sono riconducibili a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti, sia residuali delle Regioni (negli ambiti dell'industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura). In relazione alle norme che le riguardano neppure è quindi possibile evocare, in astratto ed in linea generale, la competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., come eccepito dall'Avvocatura generale. Inoltre, queste funzioni talora sono inestricabilmente intrecciate (soprattutto con riguardo ai profili strutturali e di funzionamento di detti enti); talaltra sono invece suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate, in riferimento ai singoli compiti svolti dalle camere di commercio. Può dunque accadere che le norme aventi ad oggetto la disciplina dei compiti assegnati alle stesse riguardino materie riconducibili alle competenze esclusive dello Stato, ovvero anche competenze regionali, secondo quanto sopra precisato.

La complessità del sistema impone, quindi, di affermare che la legittimazione delle Regioni ad impugnare norme concernenti la disciplina delle camere di commercio non può essere affermata o negata in linea generale, poiché è condizionata all'accertamento che le stesse incidono su competenze regionali costituzionalmente garantite e non riguardano (come anche può accadere) profili riconducibili soltanto a competenze esclusive dello Stato.

4.- È alla luce di tale premessa che vanno scrutinate le questioni sollevate dalle ricorrenti.

5.- Per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica devono essere esaminate anzitutto le censure aventi ad oggetto l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016.

5.1.- La Regione Puglia ha impugnato il d.lgs. n. 219 del 2016, nella sua interezza, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, deducendo che non sarebbe stato rispettato il termine di dodici mesi per l'esercizio della delega (scaduto il 28 agosto 2016). A suo avviso, non sussistevano infatti i presupposti della proroga di detto termine, prevista dal citato art. 10, comma 2, in virtù del quale sarebbe stato necessario che il termine per la formulazione dei prescritti pareri cadesse «nei trenta giorni che precedono la scadenza "ordinaria" della delega».

Non rileverebbe l'approvazione dello schema di decreto delegato da parte del Consiglio dei ministri il 25 agosto 2016 e neanche che la nota con cui è stato richiesto il parere del Consiglio di Stato è del 26 agosto 2016 (circostanza,



a suo avviso, comunque irrilevante, poiché la richiesta è pervenuta allo stesso il successivo 29 agosto). Il citato art. 10, comma 2, nella parte in cui stabilisce che la proroga poteva operare «non solo se il termine per il parere cade nei 30 giorni precedenti la scadenza del termine ordinario di delega, ma anche se cade successivamente», andrebbe interpretato, a suo avviso, «nel senso che il *dies a quo* da cui contare la scadenza deve rientrare nel termine di delega ordinario», pena la sostanziale elusione del termine finale.

Secondo la Regione Toscana, il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., in quanto il Governo avrebbe dovuto richiedere prima i pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata (da rendere nel termine di quarantacinque giorni) e soltanto dopo quello delle Commissioni parlamentari. I pareri sono stati invece richiesti contestualmente e l'inosservanza dell'*iter* di consecutività stabilito dalla norma di delega avrebbe comportato il mancato rispetto del termine di esercizio della delega.

5.2.- Le questioni, da esaminare congiuntamente, perché svolgono argomentazioni in parte coincidenti, sono non fondate.

5.2.1.- Preliminarmente, va dichiarata inammissibile la censura proposta dalla Regione Toscana nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, diretta a denunciare una violazione del termine di esercizio della delega conseguente alla data di richiesta dei pareri.

Indipendentemente dalla circostanza che tale censura sostanzialmente coincide con quella ritualmente proposta dalla Regione Puglia (perciò scrutinata, di seguito, nel merito, ma con riguardo alla questione sollevata da quest'ultima ricorrente), la stessa introduce infatti un profilo nuovo rispetto a quello svolto nel ricorso. Per costante giurisprudenza costituzionale, con tale atto è tuttavia possibile soltanto prospettare argomenti a sostegno delle questioni così come sollevate nel ricorso, non anche svolgere deduzioni dirette, come nella specie, ad ampliare il *thema decidendum* fissato con tale ultimo atto (per tutte, sentenza n. 154 del 2017).

5.2.2.- Ancora in linea preliminare, va osservato che il decreto legislativo in esame ha ad oggetto una disciplina omogenea, concernendo molteplici profili della struttura delle camere di commercio e delle attività da queste svolte, ciò che rende ammissibile l'impugnazione dell'intero testo di tale atto normativo (tra le più recenti e per tutte, sentenza n. 14 del 2017). Secondo questa Corte, le Regioni possono, inoltre, impugnare norme di decreti delegati anche per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., sempre che la stessa ridondi sulle attribuzioni regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 219 del 2013, n. 80 del 2012, n. 33 del 2011).

Nondimeno, tenuto conto delle considerazioni dianzi svolte, la legittimazione all'impugnazione e la valutazione della ridondanza, quando il decreto delegato incida su molteplici competenze attribuite sia allo Stato sia alle Regioni e nel caso in cui il vizio denunciato risulti sussistente, vanno poi verificate con riguardo alle singole norme dello stesso, allo scopo di stabilire se e quali di queste ledano attribuzioni regionali. A tale accertamento non occorre evidentemente procedere se sia esclusa l'esistenza del vizio, circostanza ricorrente nel caso in esame, per quanto di seguito precisato.

5.2.3.- Posta tale premessa, va osservato che l'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015 stabiliva: «Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge [...]» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 13 agosto 2015, n. 187); il termine di esercizio della delega scadeva dunque il 28 agosto 2016.

Il citato art. 10, al comma 2, disponeva inoltre che il decreto legislativo avrebbe dovuto essere adottato «su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e del parere del Consiglio di Stato, che sono resi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Lo schema di decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può comunque essere adottato».

La norma, nonostante una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa, è comunque chiara nello stabilire che: il termine di esercizio della delega scadeva il 28 agosto 2016; tale termine era tuttavia prorogato di novanta giorni, nel caso in cui quello entro il quale avrebbero dovuto essere resi i prescritti pareri fosse scaduto nei trenta giorni precedenti o successivi al 28 agosto 2016.



La sola precisa ed espressa condizione affinché potesse operare la proroga era, dunque, che la richiesta dei pareri pervenisse alle Commissioni parlamentari anteriormente alla scadenza del termine di esercizio della delega, poiché ciò era sufficiente a comportare la scadenza di quello fissato per la formulazione dei pareri in data successiva al termine finale e, quindi, a rendere operativa la proroga.

Tanto risulta accaduto. Lo schema di decreto delegato è stato infatti approvato dal Consiglio dei ministri il 25 agosto 2016 ed è stato trasmesso alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera il 26 agosto 2016, come in tal senso attestato dagli atti parlamentari (aventi valore fidefaciente) e, in particolare, precisamente indicato nei frontespizi degli atti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, relativi appunto all'«Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare» n. 327 (nei quali è espressamente dato atto dell'avvenuta trasmissione dello stesso alle Presidenze delle due Camere «il 26 agosto 2016»).

Relativamente all'ordine nella formulazione della richiesta dei pareri, è corretta la considerazione svolta dall'Avvocatura generale, secondo cui l'avverbio «successivamente», contenuto nel citato art. 10, comma 2, scandiva un ordine procedimentale, in virtù del quale non occorreva richiedere prima i pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato e soltanto all'esito della formulazione dei medesimi richiedere quelli delle Commissioni parlamentari.

L'adempimento procedurale imprescindibile era infatti che queste ultime rendessero parere dopo avere avuto contezza di quelli espressi dagli altri due organi dianzi indicati. Condizioni perché potesse operare la proroga erano soltanto quelle costituite: dall'inoltro della richiesta di parere alle Commissioni parlamentari; dalla circostanza che, in considerazione della data della stessa, il termine del parere sarebbe scaduto entro quello indicato dalla norma di delega; dall'essere stato avviato il procedimento anche in relazione a Conferenza unificata e Consiglio di Stato, in modo da permettere a questi ultimi di rendere il parere e di garantirne l'acquisizione da parte delle Commissioni parlamentari entro un tempo in grado di assicurare l'esaurimento del procedimento.

Tanto è appunto accaduto, dato che: il 29 settembre 2016 la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole (condizionato all'accoglimento di tre proposte di emendamento); il 20 ottobre 2016 il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, ha espresso il proprio parere favorevole (con osservazioni); il 3 novembre 2016 le Commissioni 10ª del Senato della Repubblica e X della Camera dei deputati hanno espresso, entrambe, pareri favorevoli (con condizioni ed osservazioni).

Peraltro, va osservato che da tali due ultimi pareri (pure recanti rilievi ed osservazioni) non emergono dubbi in ordine all'operatività della proroga, questione della quale neppure vi è traccia nei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, benché questi ultimi due organi abbiano ricevuto la richiesta di parere in data successiva al 28 agosto 2016. Non rileva, infatti, la puntualizzazione contenuta nella premessa del parere reso dalla Conferenza unificata sulla «urgenza a provvedere manifestata dal Governo (considerato che formalmente la delega è scaduta)». La stessa è infatti riferibile, all'evidenza, all'esigenza di celerità conseguente al fatto che il parere avrebbe dovuto essere reso nella fase di proroga del termine, senza che risulti poi posta in discussione l'esattezza del convincimento in ordine all'operatività di quest'ultima.

Nei richiamati pareri in data 3 novembre 2016 delle Commissioni 10ª del Senato della Repubblica e X della Camera dei deputati è, inoltre, dato atto che gli stessi sono stati formulati avendo avuto contezza dei pareri degli altri due organi dianzi indicati, a conferma dell'osservanza dell'*iter* stabilito dalla norma di delega e della circostanza che è stata garantita l'interlocuzione di tutti gli organi, nell'osservanza delle precedenze stabilite dalla stessa, assicurando alle Commissioni parlamentari la conoscenza dei pareri preliminari rispetto a quello che esse dovevano formulare.

Il procedimento di adozione del decreto delegato è poi ulteriormente proseguito, nell'osservanza dell'art. 10 della legge n. 124 del 2015, con la sottoposizione alle Commissioni 10ª del Senato e X della Camera del testo dello schema modificato dal Governo e da questi trasmesso (in data 11 novembre 2016 alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera giusta l'attestazione recata dagli atti parlamentari) e con la formulazione di parere da parte di dette Commissioni nelle date, rispettivamente, del 22 e del 17 novembre 2016.

Il procedimento si è dunque svolto garantendo appieno l'interlocuzione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere, con modalità che hanno consentito alle Commissioni parlamentari di avere conoscenza di quelli formulati dalla Conferenza unificata e dal Consiglio di Stato, costituendo questa la condizione ineludibile della legittimità dello stesso.

L'interpretazione in tal senso accolta neanche poteva comportare, come sostenuto dalla Regione Puglia, che «la delega non avrebbe [avuto] scadenza». Se condizione della proroga era che la richiesta di parere doveva pervenire alle Camere prima del 28 agosto 2016 (come appunto avvenuto), una volta che ciò fosse accaduto, era agevole computare ed identificare il termine finale, perentorio ed improrogabile, senza che fosse ipotizzabile una sorta di anomala ed impropria sanatoria.



6.- La Regione Toscana ha altresì impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione. A suo avviso, l'attività delle camere di commercio incide su materie attribuite alla competenza regionale e, quindi, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, il decreto delegato avrebbe dovuto «essere approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni» e non, come accaduto, previo parere della Conferenza unificata.

Censura sostanzialmente identica è stata proposta dalla Regione Liguria, che tuttavia, con argomentazioni sostanzialmente omologhe a quelle svolte dalla Regione Toscana (sopra riportate) e trascrivendo ampi brani della sentenza n. 251 del 2016, ha denunciato soltanto la violazione del principio di leale collaborazione.

6.1.- La Regione Lombardia ha promosso questione di legittimità costituzionale in larga misura omologa, laddove ha dedotto (nella parte iniziale del punto I.1. del ricorso) che il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché «è stato adottato all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni [...] si è realizzata nella forma (inadeguata) del mero parere e non già attraverso l'intesa».

Inoltre, a suo avviso (secondo quanto sostenuto nel punto II del ricorso), il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui detta norma stabilisce che il decreto delegato doveva essere emanato previo parere, anziché previa intesa, in virtù del testo così risultante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima norma, per violazione dell'art. 76 Cost., in combinato disposto con gli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, e 120 Cost., che questa Corte dovrebbe pronunciare a seguito dell'autorimessione dinanzi a sé di detta questione, che la ricorrente ha sollecitato.

6.2.- Le questioni, scrutinabili congiuntamente nella parte in cui denunciano la violazione del principio di leale collaborazione, perché sollevate in base a ragioni ed in relazione a profili sostanzialmente coincidenti, sono non fondate.

6.2.1.- In linea preliminare, la censura con cui la Regione Toscana, nella memoria illustrativa, sostiene che il principio di leale collaborazione sarebbe stato leso anche perché «il Governo ha ignorato le tre proposte di emendamento che le Regioni avevano posto come condizionanti il parere favorevole sul testo del decreto legislativo» deve essere dichiarata inammissibile. Con tale prospettazione la ricorrente, in contrasto con il principio sopra richiamato nel precedente punto 5.2.1., ha infatti introdotto un profilo nuovo ed ulteriore rispetto a quello svolto nel ricorso e, appunto per questo, inammissibile.

6.2.2.- Ancora in linea preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le censure sollevate dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto tale parametro costituzionale non risulta indicato nella delibera autorizzativa alla proposizione del ricorso. Nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve infatti sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, quanto ad oggetto, profili e parametri (tra le molte, sentenze n. 170 e 154 del 2017), attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (tra le tante, sentenza n. 154 del 2017).

6.2.3.- La questione sollevata dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non è fondata, tenuto conto che l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 stabiliva che il Governo avrebbe dovuto emanare il decreto delegato «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», come appunto è accaduto.

Tale norma è stata dunque osservata, con conseguente inesistenza dell'ipotizzata violazione della legge delega. L'univoca formulazione di detta disposizione rende inoltre impossibile un'interpretazione diversa da quella resa chiara dalla lettera della stessa, che imponeva appunto l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e non dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni.

6.2.4.- Le questioni, nella parte in cui prospettano una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il d.lgs. n. 219 del 2016 è stato adottato, nell'osservanza della norma di delega, previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, necessaria ad avviso dalle ricorrenti, è connotata, in parte, da profili di novità.

Deve essere anzitutto escluso che costituiscano precedenti congruenti rispetto ad essa le pronunce con cui la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto ammissibile l'impugnazione di norme del decreto delegato, in riferimento all'art. 76 Cost., qualora la violazione dei principi e criteri direttivi determini una compressione delle competenze regionali (tra le altre, sentenze n. 219 del 2013, n. 178 del 2012, n. 33 del 2011). Nel caso in esame non è stata, infatti, denunciata una tale violazione, perché questa, al contrario, è stata ravvisata dalle ricorrenti proprio nell'osservanza di detti principi e criteri direttivi, quali fissati dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015.



I principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili della sentenza n. 251 del 2016, che tuttavia non conducono all'esito sostenuto dalle ricorrenti.

Questa sentenza ha, infatti, affermato che, qualora il legislatore delegante conferisca al Governo il compito di emanare disposizioni che incidano su ambiti caratterizzati da uno stretto intreccio di materie e competenze statali e regionali, tale da fare ravvisare nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione, l'intesa «si impone [...] quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sentenza n. 251 del 2016).

Questa Corte ha dunque ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza.

La affermata immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, rende palese, da un canto, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato che ad essa dovrà prestare (ovvero che ha prestato) la dovuta osservanza; proprio per questo la norma di delega, *in parte qua*, è stata ritenuta impugnabile prima ancora dell'adozione del decreto delegato. Dall'altro, dimostra che l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega.

Pertanto, sulla scorta dei principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016, va affermato che, quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali (come nel caso in esame, per quanto sopra precisato), la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega, ritenuta appunto ammissibile da detta pronuncia.

Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. (nel testo sostituito dall'art. 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

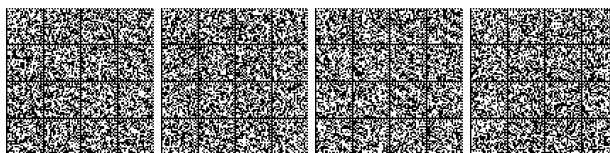
In contrario, non giova richiamare, come opinano le ricorrenti, il pure pacifico principio secondo cui è inapplicabile l'istituto dell'acquiescenza nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale (tra le altre, sentenze n. 182 e n. 169 del 2017). Nel caso in esame non si è, infatti, al cospetto di una reiterazione del contenuto di una precedente disposizione, ovvero della novazione di una fonte precedente, bensì della mera applicazione di una norma vigente che il legislatore delegato, come è necessario, si è limitato ad osservare e che neppure avrebbe potuto disattendere, a meno di incorrere proprio per questo in un vizio denunciabile ex art. 76 Cost.

Precisi argomenti a conforto della conclusione qui affermata sono, infine, desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, quando il vizio della norma del decreto delegato deriva dall'osservanza della norma di delega, resta esclusa la censurabilità della stessa e neanche «può accogliersi la richiesta subordinata della ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale [...] della legge di delega, per violazione degli indicati [...] parametri costituzionali, poiché si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali» (sentenza n. 206 del 2001; in senso sostanzialmente analogo è la sentenza n. 46 del 2013 che parimenti ha affermato che la Corte non era «tenuta ad esaminare» una richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una norma diversa da quella impugnata e per un vizio che, in tesi, poteva rilevare nello scrutinio della diversa norma, che avrebbe dovuto essere tempestivamente impugnata).

6.2.4.1.- Per tali ultime argomentazioni questa Corte ritiene di non dovere prendere in considerazione l'istanza di autorimessione proposta dalla Regione Lombardia, sopra sintetizzata.

7.- La Regione Lombardia ha altresì impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del «principio di leale collaborazione, in combinato disposto con gli artt. 117», commi terzo e quarto, Cost (così nella parte conclusiva del punto I.1. del ricorso, nonché in quella centrale dello stesso), in quanto il Governo non avrebbe recepito le proposte di modifica formulate ai numeri 4, 12 e 15 del parere reso il 29 settembre 2016 dalla Conferenza unificata.

In ogni caso, a suo avviso, detto vizio, conseguente appunto al mancato recepimento di dette proposte, inficerebbe almeno gli artt. 1, comma 1, lettera b), numero 2, punto g), e lettera r), numero 1), punto i), e 3, comma 10, del d.lgs. n. 219 del 2016 (così nella parte conclusiva del punto I.1. del ricorso).



7.1.- Le questioni sono inammissibili.

Le questioni, nei suindicati termini e con riguardo alla ragione del denunciato vizio, consistente nel mancato recepimento delle proposte di modifica numeri 4, 12 e 15 formulate nel parere reso dalla Conferenza unificata, non risultano infatti prospettate ed identificate nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione alla proposizione del ricorso e, in virtù del principio sopra richiamato in ordine alla necessaria corrispondenza tra la delibera ed il contenuto del ricorso, sono quindi inammissibili.

8.- La Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione degli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

8.1.- La questione è inammissibile.

Preliminarmente è necessario osservare che la questione, in detti precisi termini, è stata proposta nelle conclusioni del ricorso (al punto i, sub b) e non coincide appieno con quella promossa nel corso dello stesso (nella parte iniziale del punto I.1., sopra sintetizzata nel paragrafo 6.1.), quanto alle norme impugnate (nel punto delle conclusioni qui in esame indicate nei soli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016) ed ai parametri costituzionali (soltanto nelle conclusioni al punto i, sub b, è infatti indicato l'art. 76 Cost.), benchè risulti altrimenti sostanzialmente coincidente con quella dianzi scrutinata (sintetizzata nel paragrafo 6.1.), quanto alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione.

Precisato dunque che la questione sollevata è differente ed ulteriore rispetto a quella sintetizzata nel paragrafo 6.1., la stessa è inammissibile per due concorrenti ragioni.

In primo luogo, perché della stessa, in detti precisi termini e con specifico riguardo agli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, non vi è traccia nella delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso, in violazione del richiamato principio della corrispondenza tra tali atti.

In secondo luogo, perché la stessa, in quanto sollevata soltanto nelle conclusioni del ricorso, è evidentemente carente del supporto argomentativo minimo che deve connotare il ricorso in via principale (per tutte, sentenza n. 197 del 2017).

9.- Procedendo ulteriormente nello scrutinio delle questioni aventi ad oggetto singole norme del d.lgs. n. 219 del 2016, va osservato che la Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, e l'art. 3 (*recte*, art. 3, comma 1, primo periodo) del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui gli stessi «prevedono la riduzione del numero delle Camere di commercio da 105 a non più di 60». A suo avviso, le camere di commercio sarebbero riconducibili alle cosiddette autonomie funzionali, garantite dall'art. 5 Cost., e costituirebbero espressione del libero associazionismo imprenditoriale, tutelato dall'art. 18 Cost. Tali parametri sarebbero lesi dalla non ragionevole (in violazione dell'art. 3 Cost.) riduzione del numero delle camere di commercio, disposta «per conseguire un presunto risparmio di spesa» rispetto ad un sistema virtuoso, tenuto peraltro conto che le stesse neppure gravano sul bilancio dello Stato.

9.1.- La questione è inammissibile.

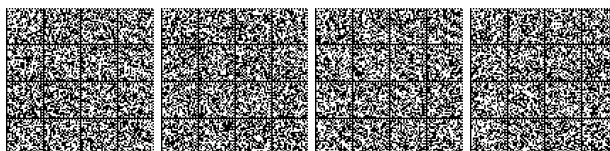
Il censurato art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, ha sostituito il comma 3 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, con il seguente: «3. Le Camere di commercio operano nelle circoscrizioni territoriali esistenti, come ridefinite in attuazione dell'articolo 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015 ed ai sensi del comma 5 del presente articolo, con la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione. Ai fini dell'individuazione della soglia delle 75.000 imprese e unità locali è considerato il relativo numero risultante dall'ultima pubblicazione effettuata dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 155».

La norma reca criteri di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, non concerne il numero complessivo delle stesse e, dunque, in nessun punto ha costituito oggetto di specifica considerazione e critica, con conseguente inammissibilità della questione avente ad oggetto la stessa.

La censura si appunta esclusivamente sull'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, che si compone di undici commi, i quali disciplinano molteplici profili del procedimento di riduzione del numero delle camere di commercio e, in dettaglio, stabiliscono: i criteri da osservare nell'accorpamento delle stesse (comma 1, lettere da a ad f); il procedimento di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali e di accorpamento (commi 2-4); la destinazione del personale in soprannumero (commi 5-11).

La questione ha quindi ad oggetto esclusivamente il primo periodo del comma 1 del citato art. 3, nella parte in cui stabilisce l'obiettivo di «ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60».

Delimitata in detti termini la questione, va ribadito il principio, costantemente affermato da questa Corte, secondo cui non basta che il ricorso in via principale identifichi esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità. Occorre infatti che esso sviluppi un'argomentazione a sostegno dell'impugnazione,



necessaria in termini ancora più stringenti che nei giudizi incidentali (tra le molte, sentenze n. 197, n. 192, n. 170, n. 169 e n. 81 del 2017).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, le Regioni possono, inoltre, impugnare le disposizioni di una legge statale facendo valere esclusivamente i profili attinenti al riparto delle competenze. Esse possono denunciare la violazione di parametri diversi da quelli che sovrintendono a detto riparto soltanto qualora la stessa sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, sempre che motivino sufficientemente in ordine ai profili di possibile ridondanza della violazione sul riparto di competenze ed indichino la specifica competenza regionale che si assume lesa (tra le più recenti, sentenza n. 169 del 2017).

Dando applicazione e continuità a detti principi, la questione è inammissibile, in quanto consiste e si risolve nella prospettazione dell'incongruità della riduzione del numero delle camere di commercio, formulata in modo sostanzialmente assertivo. Tale conclusione ancora più si impone, in quanto neppure è approfondito e considerato il dettagliato procedimento stabilito proprio a salvaguardia delle specificità geo-economiche dei territori. Inoltre, è stata denunciata la violazione di parametri costituzionali che non sovrintendono al riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni, senza adeguatamente argomentare in ordine alla ridondanza della violazione sulle competenze regionali, con specifico riferimento alla norma in esame.

10.- L'art. 1, comma 1, lettera *a*), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, ha sostituito il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «5. I consigli di due o più camere di commercio possono proporre, con delibera adottata a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali o le modifiche delle circoscrizioni stesse. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è istituita la camera di commercio derivante dall'accorpamento delle circoscrizioni territoriali. Con la medesima procedura sono approvate le eventuali modifiche delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio esistenti fermo restando il numero massimo di 60 e la necessità di mantenere l'equilibrio economico finanziario per ciascuna delle camere interessate».

Secondo la Regione Liguria, detta norma violerebbe gli artt. 76 e 77, comma primo, Cost., in quanto l'art. 10 (*recte*, art. 10, comma 1, lettera *b*) della legge n. 124 del 2015 prevederebbe tra i principi e criteri direttivi per la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio solo "l'accorpamento" di due o più camere di commercio esistenti. La norma impugnata, aggiungendo «a tale modalità di ridefinizione anche la "modifica" delle circoscrizioni territoriali», lascerebbe «aperta la possibilità di determinare 'innovativamente' i nuovi confini degli enti, ossia consentendo di prescindere in modo anche significativo dagli esistenti perimetri amministrativi».

10.1.- La questione è inammissibile.

La censura, risolvendosi nella deduzione dianzi trascritta, è all'evidenza generica e non corredata da specifiche argomentazioni. L'imprescindibilità di un'adeguata motivazione della censura si imponeva ancora più, tenuto conto del criterio direttivo contenuto nell'art. 10, comma 1, lettera *b*), della legge n. 124 del 2015, suscettibile di essere interpretato, secondo gli ordinari criteri ermeneutici, nel senso fatto proprio dal legislatore delegato, nonché della previsione, nella norma in esame, di un procedimento di modifica delle circoscrizioni territoriali che si conclude con un decreto del Ministro dello sviluppo economico, da emanare «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», che garantisce l'attivo coinvolgimento delle Regioni.

11.- Per ragioni d'ordine logico, è opportuno esaminare la questione avente ad oggetto l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, in quanto anche detta disposizione concerne la disciplina delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio.

Tale norma stabilisce: «Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione delle nuove camere di commercio, alla soppressione delle camere interessate dal processo di accorpamento e razionalizzazione ed alle altre determinazioni conseguenti ai piani di cui ai commi 2 e 3. Il provvedimento di cui al presente comma è adottato anche in assenza della proposta di cui al comma 1, ove sia trascorso inutilmente il termine ivi previsto, applicando a tal fine i medesimi criteri previsti nei commi 1, 2, 3».

11.1.- Tale disposizione è stata impugnata dalla Regione Puglia, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera *a*) (*recte*, art. 10, comma 1, lettera *b*), della legge n. 124 del 2015. A suo avviso, quest'ultima norma disponeva che la «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali» avrebbe dovuto essere realizzata dal decreto legislativo e non avrebbe autorizzato il Governo a stabilire «criteri di ridefinizione», rinviando ad un successivo atto governativo l'attuazione della stessa. A suo avviso, detto rinvio realizzerebbe una violazione del termine di esercizio della delega e dimostrerebbe che il Governo non è stato in grado di osservarlo, sottraendo altresì tale profilo (di pregnante interesse per le Regioni) al sindacato di questa Corte.



11.1.1.- La questione non è fondata.

Preliminarmente, è opportuno osservare che detta censura non è assorbita dalla declaratoria di illegittimità costituzionale del censurato art. 3, comma 4, di seguito pronunciata (nel paragrafo 12.1.1.). Con la stessa la Regione Puglia mira infatti ad ottenere la caducazione della norma in toto, per una ragione preliminare, che in tesi potrebbe assorbire l'ulteriore questione avente ad oggetto la norma in esame.

La censura è, altresì, ammissibile poiché la ricorrente ha prospettato la lesione di competenze ad essa spettanti, argomentando sufficientemente anche in ordine alla ridondanza dell'asserito vizio.

L'obiettivo assegnato al legislatore delegato, di procedere alla «ridefinizione» delle circoscrizioni territoriali, tenuto conto del significato del sostantivo e della finalità posta dalla norma di delega - che rendeva ineludibile una ricognizione ed un'istruttoria non compatibile, di regola, con tempi e modi di un atto normativo (sia pure consistente in un decreto delegato) - consente, infatti, di interpretare quest'ultima, ritenendo che con essa il Governo sia stato autorizzato anche a disciplinare un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio.

D'altronde, la legge delega, *in parte qua*, non vietava affatto al legislatore delegato di devolvere a fonti secondarie lo sviluppo delle norme primarie ivi contenute, secondo una modalità in passato già prevista e giudicata ammissibile da questa Corte (sentenza n. 33 del 2011).

12.- L'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 è stato, inoltre, impugnato - in riferimento al principio di leale collaborazione dalle Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia, nonché, da queste ultime tre ricorrenti, anche in relazione all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. - nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico previsto da detta norma deve essere emanato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Le ricorrenti, con argomentazioni in larga misura coincidenti, sostengono che la norma inciderebbe su un ambito materiale in cui si intrecciano competenze legislative statali e regionali. La previsione dell'adozione del richiamato decreto previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anziché previa intesa, si porrebbe in contrasto con i principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016 e violerebbe il principio di leale collaborazione.

12.1.- Le censure sono anzitutto ammissibili, poiché sufficientemente motivate e, quanto al ricorso della Regione Lombardia, lo sono limitatamente alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione. Nella delibera di autorizzazione alla proposizione del ricorso non c'è infatti traccia del riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. e sono, quindi, inammissibili le censure riferite a detto parametro, siccome proposte in violazione del più volte richiamato principio di corrispondenza tra il contenuto di tali atti.

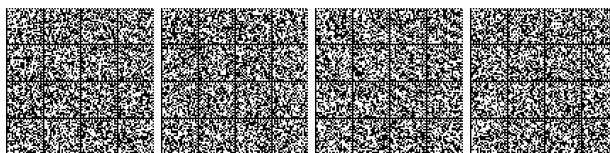
12.1.1.- La questione, nei termini e nei limiti di seguito precisati, è fondata.

L'intervento del legislatore statale sul profilo in esame non è di per sé illegittimo, essendo giustificato dalla finalità di realizzare una razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e di perseguire una maggiore efficienza dell'attività da esse svolta, conseguibile soltanto sulla scorta di un disegno unitario, elaborato a livello nazionale. Tale ragione giustificatrice dell'intervento del legislatore statale non esclude tuttavia che, incidendo l'attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, detto obiettivo debba essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenza n. 251 del 2016).

Il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento. Della necessità dell'intesa lo stesso legislatore statale si è, peraltro, dimostrato consapevole allorché, con l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, ha sostituito l'art. 1, comma 5, della legge n. 580 del 1993, ed ha avuto cura di prevedere appunto l'intesa per l'istituzione delle camere di commercio risultanti da accorpamento di quelle preesistenti e per le modifiche delle circoscrizioni territoriali.

Va, pertanto, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza;

13.- La Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 3, comma 1, lettera f), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 124 del 2015.



La prima delle disposizioni impugnate stabilisce tra i criteri da osservare nella rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, per ricondurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di sessanta 60, quello costituito dalla «necessità di tener conto degli accorpamenti deliberati alla data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n. 124, nonché di quelli approvati con i decreti di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e successive modificazioni; questi ultimi possono essere assoggettati ad ulteriori o diversi accorpamenti solo ai fini del rispetto del limite di 60 camere di commercio».

La seconda reca invece le «disposizioni finali e transitorie» del d.lgs. n. 219 del 2016 ed è composta da sei commi, che recano prescrizioni aventi ad oggetto molteplici e diversificati profili della disciplina del riordino delle funzioni delle camere di commercio (concernenti la variazione del diritto annuale camerale, il divieto di assunzione di nuovo personale, la disciplina degli organi, degli atti di dismissione e razionalizzazione delle partecipazioni societarie, le modalità di trasmissione alle camere di commercio dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi concernenti attività d'impresa).

Il richiamato art. 10, comma 1, lettera g), stabilisce tra i principi e criteri direttivi che il legislatore delegato, nell'adottare il decreto legislativo, avrebbe dovuto osservare quello della «introduzione di una disciplina transitoria che tenga conto degli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della presente legge».

Secondo la ricorrente, «dal raffronto delle previsioni» [...] dell'impugnato art. 3, comma 1, lettera f), e della norma di delega, risulterebbe che il legislatore delegato sarebbe stato vincolato a «prevedere una disciplina transitoria per tutti e soli gli accorpamenti già deliberati alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015». A suo avviso, «di tale disciplina transitoria, però, non vi è traccia nel decreto», con conseguente illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

13.1.- La questione è inammissibile.

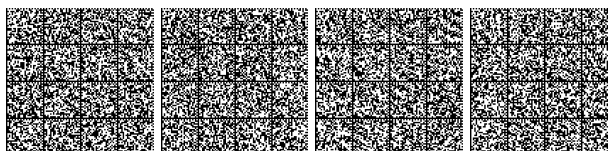
L'inammissibilità della questione avente ad oggetto l'art. 4 del d.lgs. n. 219 del 2016 consegue alla considerazione che detta disposizione non è indicata nella delibera autorizzativa del ricorso tra quelle oggetto d'impugnazione (tale atto menziona soltanto il citato art. 3, comma 1, lettera f) ed è dunque imposta dal dianzi richiamato principio di necessaria corrispondenza del contenuto di tali atti.

La questione concernente l'art. 3, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 219 del 2016, siccome l'argomentazione svolta a conforto della medesima consiste e si risolve nella deduzione dianzi trascritta, è, all'evidenza, priva del supporto illustrativo minimo a sostegno dell'impugnazione che, come sopra precisato, deve connotare il ricorso in via principale, nonché dell'esplicitazione delle ragioni dell'eventuale ridondanza della violazione del parametro evocato (estraneo a quelli previsti nella Parte II del Titolo V della Costituzione) sulle attribuzioni regionali.

14.- Le Regioni Puglia e Toscana hanno impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale ha sostituito il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «10. Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalle camere di commercio, condivisi con le Regioni ed aventi per scopo la promozione dello sviluppo economico e l'organizzazione di servizi alle imprese, il Ministro dello sviluppo economico, su richiesta di Unioncamere, valutata la rilevanza dell'interesse del programma o del progetto nel quadro delle politiche strategiche nazionali, può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento. Il rapporto sui risultati dei progetti è inviato al Comitato di cui all'articolo 4-bis».

Secondo la Regione Puglia, detta norma violerebbe l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 3 Cost. ed il principio di ragionevolezza, in quanto prevederebbe un controllo disarmonico rispetto all'attuale concezione costituzionale dell'autonomia. La norma, a suo avviso, non sarebbe, inoltre, coordinata con il novellato testo dell'art. 2, comma 2, lettera g), della legge n. 580 del 1993, che prevede lo svolgimento da parte delle camere di commercio di attività oggetto di convenzione con le Regioni ed altri enti pubblici, le quali possono essere finanziate solo mediante il diritto annuale. Sarebbe dunque «paradossale che si possa provvedere in merito senza l'aumento della loro unica fonte di finanziamento, né appare proporzionato che la meritevolezza del progetto (che giustificherebbe l'aumento del diritto annuale) sia previamente vagliata da un organo governativo».

Ad avviso della Regione Toscana, la norma si porrebbe in contrasto con l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., con il principio di leale collaborazione e con l'art. 118 Cost., poiché inciderebbe su ambiti di competenza regionale costituzionalmente garantiti, lesi dal controllo ministeriale. L'esigenza di contenere i costi a carico delle imprese avrebbe dovuto essere conseguita mediante il coinvolgimento delle Regioni. L'art. 118 Cost. sarebbe infine violato, dal momento che la Regione, in mancanza di risorse finanziarie sufficienti, sarà costretta a non affidare alla camera di commercio le attività oggetto del «programma/progetto» per la promozione dello sviluppo economico e per l'organizzazione di servizi alle imprese.



14.1.- La questione non è fondata.

Preliminarmente va dichiarata inammissibile la censura con cui la Regione Toscana ha eccepito l'illegittimità costituzionale della norma in esame anche perché non sarebbe stata accolta la richiesta di modifica avanzata dalla Conferenza unificata nella proposta numero 12 del parere reso sullo schema di decreto delegato. Tale censura è stata infatti proposta per la prima volta nella memoria illustrativa e, quindi, in virtù del principio richiamato nel punto 5.2.1., è inammissibile.

Nel merito, va ribadito il principio di recente enunciato da questa Corte, richiamato dall'Avvocatura generale, secondo cui la disciplina dell'importo del diritto annuale camerale non concerne il funzionamento delle camere di commercio, bensì la «misura del diritto camerale»; quindi, è ascrivibile alla materia del «sistema tributario» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), spettante alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2016). È stato infatti sottolineato che il diritto camerale in questione ha natura di tributo, istituito e regolato per legge dello Stato, «rispetto al quale la determinazione dell'aggiornamento, della riscossione e della ripartizione della misura è affidata (ai sensi dell'art. 18, commi 4 e seguenti, della legge n. 580 del 1993) al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale». La richiamata sentenza ha, inoltre, precisato che, poiché «il diritto di cui trattasi non è riconducibile all'autonomia impositiva delle Camere di commercio, dal momento che a tali enti (estranei alla categoria degli enti locali) è attribuita soltanto la riscossione della prestazione patrimoniale, va, altresì, escluso che esso possa essere considerato “tributo locale”».

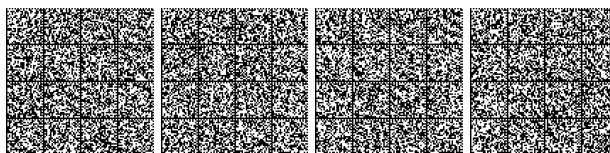
La norma di delega (art. 10, comma 1, lettera a, della legge n. 124 del 2015) stabiliva, inoltre, quale principio e criterio direttivo quello secondo cui nella determinazione del diritto annuale a carico delle imprese occorreva tenere conto delle disposizioni di cui all'art. 28 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari). Tale norma, che è quella scrutinata dalla richiamata sentenza n. 29 del 2016, stabilendo la progressiva riduzione del diritto annuale, autorizzava il legislatore delegato ad una scelta coerente con l'obiettivo di formalizzare un quadro sufficientemente certo relativo alla misura dello stesso, confortando ulteriormente, anche per quanto precisato nella suindicata pronuncia, la sua natura di tributo.

Tale configurazione rende dunque palese che la determinazione della misura del “diritto annuale camerale” spetta alla competenza esclusiva dello Stato e ciò conduce ad escludere la violazione denunciata dalle ricorrenti. L'intervento ministeriale incide infatti soltanto indirettamente sui programmi e progetti delle camere di commercio, poiché ha quale oggetto la determinazione della misura di detto diritto, avente la natura dianzi indicata. Peraltro, la Regione Puglia, nella memoria illustrativa, sostanzialmente dà atto della correttezza dell'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale, ma eccepisce l'illegittimità della norma, in quanto realizzerebbe un significativo depauperamento dell'autonomia funzionale delle camere di commercio. Tale censura è però inammissibile, perché sollevata per la prima volta in detta memoria, a prescindere dalla incidenza su tale rilievo della perdurante ammissibilità del finanziamento dei progetti in convenzione (per quanto di seguito osservato nello scrutinio della questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto a, del d.lgs. n. 219 del 2016).

15.- La Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r) (*recte*, art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto a, del d.lgs. n. 219 del 2016). Detta norma ha abrogato la lettera c) del comma 1 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993, in virtù della quale al finanziamento delle camere di commercio si provvedeva, tra l'altro, mediante «c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio».

Secondo la ricorrente, la norma violerebbe gli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di ragionevolezza, poiché, escludendo che le camere di commercio possano fruire di finanziamenti regionali (o erogati da altri enti), in virtù di convenzioni, comprimerebbe irragionevolmente sia l'autonomia regionale (a causa dell'impossibilità di incentivare le attività produttive, pregiudicando l'esercizio delle competenze di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.), sia l'autonomia delle camere di commercio (le quali, da un canto non possono fare ricorso al finanziamento mediante aumento del contributo annuale in difetto di autorizzazione ministeriale, dall'altro non possono fruire di finanziamenti regionali).

Ad avviso della ricorrente, l'abrogazione sarebbe inoltre irragionevole «rispetto alla disposizione su richiamata» (non indicata, ma da identificare nell'art. 2, comma 2, lettera g, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b), numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016), «secondo cui le attività oggetto di convenzione con le regioni [...] possono essere finanziate [...] esclusivamente in cofinanziamento con oneri a carico delle controparti non inferiori al 50 per cento», facendo in tal modo presumere «l'ammissibilità di questa fonte di finanziamento».



15.1.- La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La norma in esame era contenuta, con formulazione identica, nello schema di decreto delegato approvato dal Governo il 25 agosto 2016 (anche se nell'art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto 1.1). La Conferenza unificata, nel parere reso il 29 settembre 2016, con la proposta numero 9, aveva chiesto (senza peraltro condizionare il parere all'accoglimento della stessa) che fosse sostituita con la seguente: «c) le entrate derivanti da convenzioni con soggetti pubblici e privati», prospettando l'esigenza di «mantenere tra le fonti di finanziamento le entrate derivanti da convenzioni con i soggetti pubblici e privati», evidentemente preoccupata per la realizzabilità di determinati progetti.

Preoccupazione sostanzialmente analoga era stata espressa dalle imprese che, pur dando atto della perdurante possibilità di attività svolte in convenzioni e cofinanziate (in virtù dell'art. 2, comma 2, lettera g, della legge n. 580 del 1993 nel testo novellato dal d.lgs. n. 219 del 2016), adombravano la prefigurazione di compiti esulanti «dalla logica stretta del cofinanziamento», che avrebbero potuto rendere difficoltosi i rapporti di collaborazione anche con le regioni (in tal senso è il documento recante le "Osservazioni e Proposte" formulate da R.E TE. Imprese Italia, depositato il 5 ottobre 2016, in occasione dell'audizione dinanzi alla Commissione 10° del Senato della Repubblica).

Tali preoccupazioni, in buona sostanza, sono state fatte proprie dalla ricorrente, desumendo dalle stesse il paventato vulnus di competenze regionali che, tuttavia, alla luce delle considerazioni di seguito svolte non sussiste.

L'art. 18, comma 1, lettera c), della legge n. 580 del 1993, nel testo anteriore alla censurata abrogazione, prevedeva una facoltà di finanziamento delle camere di commercio da parte dello Stato e delle Regioni generica ed indeterminata, siccome svincolata dalla strumentalità e correlazione della medesima con specifiche attività svolte dalle stesse.

L'abrogazione di tale previsione normativa è coerente con una riforma che, tenuto conto dell'articolazione delle funzioni delle camere di commercio in tre differenti tipologie (quelle finanziabili al 100 per cento con il diritto annuale e le altre risorse delle camere; quelle che possono essere oggetto di convenzione, in regime di cofinanziamento; le attività di mercato), della dianzi richiamata configurazione di tali enti, della molteplicità dei compiti svolti dalle medesime (non tutti riferibili a competenze regionali, alcuni svolti in attività di mercato) e della finalità di razionalizzazione, efficacia ed efficienza dell'attività dalle stesse svolte, non irragionevolmente ha ritenuto necessario eliminarla.

Nondimeno, detta abrogazione va considerata alla luce del novellato art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993 che, nel fissare le funzioni svolte dalle camere di commercio, alla lettera g), dispone: «ferme restando quelle già in corso o da completare, attività oggetto di convenzione con le regioni ed altri soggetti pubblici e privati stipulate compatibilmente con la normativa europea. Dette attività riguardano, tra l'altro, gli ambiti della digitalizzazione, della qualificazione aziendale e dei prodotti, del supporto al placement e all'orientamento, della risoluzione alternativa delle controversie. Le stesse possono essere finanziate con le risorse di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), esclusivamente in cofinanziamento con oneri a carico delle controparti non inferiori al 50 per cento».

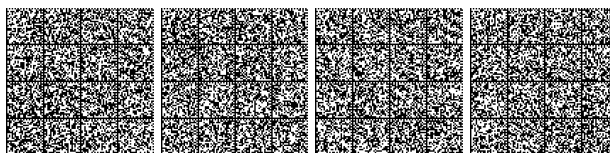
La ricorrente correttamente sostiene che da quest'ultima disposizione è possibile «dedurre l'ammissibilità» della fonte di finanziamento. La norma, benché caratterizzata da una formulazione lessicale non limpida, bene può essere interpretata, in applicazione degli ordinari criteri ermeneutici, ritenendo, in primo luogo, che il novero delle attività oggetto della stessa è ampio e non limitato a quelle sole espressamente previste (come è reso chiaro dalla locuzione «tra l'altro» utilizzata per identificarle). In secondo luogo, la stessa permette di affermare che il finanziamento di tali attività è possibile mediante il cosiddetto diritto annuale, ma anche mediante le risorse eventualmente derivanti dal cofinanziamento, che, secondo la norma, deve gravare sulle controparti in misura non inferiore al 50 per cento.

Tale ultima previsione non esclude la possibilità che il finanziamento dell'attività oggetto della convenzione gravi in toto sulla controparte (per quanto qui rileva sulla Regione) e consente di realizzarla senza intaccare le risorse provenienti dal diritto annuale e senza limitare la facoltà delle Regioni di finanziare determinati progetti, beninteso se siano riconducibili a competenze alle stesse costituzionalmente attribuite.

Pertanto, ciò vuole dire che la censurata abrogazione ha eliminato la previsione dei finanziamenti generici ed indeterminati da parte della Regione; tuttavia, dalla complessiva disciplina (in particolare, dalla disposizione dianzi indicata) è desumibile che alla Regione non è impedito di stipulare convenzioni e concordare progetti inerenti al conseguimento di obiettivi riconducibili alle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, facendosi carico del finanziamento degli stessi.

Interpretate in tal modo le norme in esame, resta escluso che la censurata abrogazione abbia determinato il vulnus paventato dalla Regione Puglia.

16.- Le Regioni Puglia e Toscana hanno, infine, impugnato, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. (entrambe) ed agli artt. 3 e 97 Cost. ed ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione (la Regione Puglia), l'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale stabilisce: «6. Una copia dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi concernenti attività d'impresa adottati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto



è inviata, con modalità informatica ovvero telematicamente, a cura dei responsabili di tali procedimenti, alla camera di commercio nella cui circoscrizione l'impresa ha sede per il loro inserimento nel fascicolo informatico d'impresa di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b). Con decreto del Ministro dello sviluppo economico emanato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro centottanta giorni dalla data entrata in vigore del presente decreto, sentite le amministrazioni interessate, sono individuati, secondo principi di gradualità e sostenibilità, i termini e le modalità operative di attuazione della disposizione di cui al primo periodo, nonché le modalità ed i limiti con cui le relative informazioni sono rese disponibili per i soggetti pubblici e privati interessati).

Secondo la Regione Puglia, il suindicato obbligo di comunicazione comporterebbe uno sproporzionato ed irragionevole aggravio amministrativo, lesivo dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché dell'autonomia organizzativa regionale (art. 117, comma quarto, Cost.). La fissazione delle modalità operative della disposizione ad opera di un decreto ministeriale, in difetto della previsione della previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, aggraverebbe la lesione dell'autonomia organizzativa regionale e del principio di leale collaborazione.

La censura della Regione Toscana consiste e si esaurisce nell'affermazione che «le Regioni hanno propri sistemi informativi per cui è necessario che il decreto del Ministro dello sviluppo economico, che determina i termini e le modalità operative di applicazione di tale obbligo, sia emanato previa intesa con le Regioni e non già solo sentite le medesime, come invece prevede la norma», con conseguente violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., «per interferenza con l'autonomia organizzativa regionale».

16.1.- Le questioni sono inammissibili.

Le censure di entrambe le ricorrenti sono formulate in contrasto con i requisiti, sopra richiamati, che devono connotare l'impugnazione proposta in via principale. La trascrizione della censura della Regione Toscana è sufficiente infatti a dimostrare che la stessa consiste in un generico richiamo della norma impugnata e nell'assertiva deduzione della violazione del parametro costituzionale evocato, mancando dunque del contenuto argomentativo minimo perché possa essere scrutinata nel merito. L'ulteriore censura con cui detta ricorrente denuncia l'illegittimità della norma per mancato recepimento della proposta di modifica formulata dalla Conferenza unificata, è invece inammissibile, in quanto sollevata per la prima volta nella memoria illustrativa.

Per dette ragioni è, altresì, inammissibile la questione sollevata dalla Regione Puglia che, quanto alla denunciata violazione degli artt. 3 e 97 Cost., difetta di un adeguato supporto argomentativo in ordine alla ridondanza di detta violazione sulle attribuzioni regionali.

L'esigenza di una adeguata (mancata) argomentazione delle censure ancora più si imponeva, in quanto la norma in esame prevede la trasmissione dei provvedimenti concernenti l'attività d'impresa, affinché siano inseriti nel fascicolo informatico d'impresa (previsto dall'art. 2, comma 1, lettera b, della legge n. 580 del 1993), «in cui sono raccolti dati relativi alla costituzione, all'avvio ed all'esercizio delle attività dell'impresa, nonché funzioni di punto unico di accesso telematico in relazione alle vicende amministrative riguardanti l'attività d'impresa, ove a ciò delegate su base legale o convenzionale».

La disposizione costituisce dunque, in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.). Finalità della stessa è, infatti, di assicurare la conoscenza delle notizie dell'attività di impresa, che esige procedure e termini omogenei, in modo da garantirne completezza e tempestività, rispondendo all'esigenza primaria di offrire ai cittadini garanzie uniformi e certe in ordine all'accesso ai dati delle imprese. Peraltro, la norma, prevedendo che il Ministro per lo sviluppo economico, nello stabilire, con decreto, i termini e le modalità operative di attuazione della disposizione, deve provvedere, sentite le amministrazioni interessate, garantire un'interlocazione strumentale alla ponderazione delle specifiche esigenze organizzative di queste ultime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza;



2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016 e promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, per mancato recepimento delle proposte formulate nel parere reso dalla Conferenza unificata, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, lettera b), numero 2, punto g), 1, comma 1, lettera r), punto i), e 3, comma 10, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, per mancato recepimento delle proposte formulate nel parere reso dalla Conferenza unificata, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, e dell'art. 3, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3, 5 e 18 Cost., nonché al principio di ragionevolezza, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera f), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera g), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, comma quarto, Cost., nonché ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

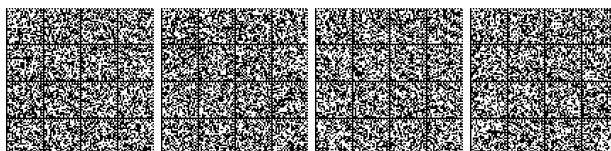
14) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

15) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe;

16) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

17) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 76, Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;

18) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost. nonché ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe;



19) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

20) dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto a), del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di ragionevolezza, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170261

N. 262

Sentenza 26 settembre - 13 dicembre 2017

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto d'impiego dei dipendenti del Senato e del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica - Conflitto sollevato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nei confronti del Senato e del Presidente della Repubblica.

- Deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica; deliberazione da parte del Presidente della Repubblica degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorti a seguito della deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli artt. da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica e della deliberazione da parte del Presidente della Repubblica degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto



presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, promossi dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanze-ricorsi del 19 dicembre 2014 e del 19 gennaio 2015, notificate il 13 luglio 2015, depositate in cancelleria il 16 luglio 2015, ed iscritte ai nn. 1 e 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2015, fase di merito.

Visti gli atti di costituzione del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica nonché gli atti di intervento della Camera dei deputati e di P. L.;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2016 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente della Repubblica, Federico Basilica per il Senato della Repubblica, Ruggero Di Martino per la Camera dei deputati e gli avvocati Stefano Battini e Aldo Sandulli per P. L.;

udito nuovamente nell'udienza pubblica del 26 settembre 2017, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il Giudice relatore Giuliano Amato, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Nicolò Zanon;

uditi nuovamente gli avvocati dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente della Repubblica, Federico Basilica per il Senato della Repubblica, Ruggero Di Martino per la Camera dei deputati e l'avvocato Aldo Sandulli per P. L.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanze rispettivamente del 19 dicembre 2014 e del 19 gennaio 2015 (reg. confl. pot. n. 1 e n. 2 del 2015), le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno sollevato due conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica, in relazione alle rispettive disposizioni regolamentari che disciplinano la tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro dei propri dipendenti.

In entrambi i giudizi nei quali sono stati promossi i conflitti, la Corte di cassazione è chiamata a giudicare sui ricorsi proposti ai sensi dell'art. 111, settimo comma, della Costituzione da alcuni dipendenti del Senato e della Presidenza della Repubblica, per l'annullamento delle decisioni rese dagli organi di autodichia delle rispettive istituzioni, nell'ambito di giudizi relativi a controversie di lavoro.

2.- Il conflitto proposto nei confronti del Senato della Repubblica (reg. confl. pot. n. 1 del 2015) è relativo alla deliberazione degli artt. da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

La Corte ricorrente chiede che la Corte costituzionale, dopo aver riconosciuto l'ammissibilità del conflitto, dichiari che non spettava al Senato deliberare tali disposizioni, in via principale nella parte in cui, in violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma (in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale), 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, «precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato»; e in via subordinata nella parte in cui, in violazione degli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost., non consentono il ricorso in Cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.) contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni.

2.1.- La Corte di cassazione premette di essere chiamata a giudicare in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., da un dipendente del Senato, per la cassazione della decisione n. 141 del 29 settembre 2011, assunta in grado di appello dal Consiglio di garanzia del Senato, nell'ambito di un giudizio di ottemperanza relativo a una controversia di lavoro.

Le sezioni unite ricordano di aver sollevato nel medesimo procedimento questioni di legittimità costituzionale sull'art. 12 del regolamento del Senato approvato il 17 febbraio 1971, e successive modifiche, in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, Cost., che tali questioni sono state dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 120 del 2014, e che devono ora essere riesaminate «soprattutto ed essenzialmente alla luce di tale pronuncia».

La Corte ricorrente richiama il proprio costante orientamento sull'art. 12 del citato regolamento (in virtù del quale il Consiglio di Presidenza del Senato approva i regolamenti interni dell'amministrazione e adotta i provvedimenti relativi al personale dipendente), «sempre interpretato nel senso dell'attribuzione al Senato della autodichia in materia di controversie tra il personale dipendente e l'Amministrazione del Senato, datrice di lavoro, con conseguente esclusione della giurisdizione di qualsiasi giudice esterno sulle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed



economica dei dipendenti». Sottolinea altresì che da tale interpretazione deriverebbe anche l'inammissibilità del ricorso straordinario presentato ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. (a questo riguardo, vengono richiamate le sentenze delle sezioni unite del 19 novembre 2002, n. 16267, e del 23 aprile 1986, n. 2861).

2.2.- La Corte di cassazione rileva anzitutto che, pur mancando un espresso fondamento costituzionale dell'autodichia, a differenza di quanto previsto per le Camere dall'art. 66 Cost. per il giudizio sui «titoli di ammissione dei [...] componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità», sia «opinione condivisa [...] quella che fa discendere dall'autonomia normativa riconosciuta alle Camere dall'art. 64, primo comma, Cost., che prevede che esse adottano il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei loro componenti, anche la possibilità che tale normativa regolamentare preveda un procedimento di composizione delle liti» fra il personale dipendente e l'amministrazione del Senato.

La disciplina dell'autodichia, invece, è contenuta nel «Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica», approvato dal Consiglio di Presidenza del Senato il 18 dicembre 1987 ed emanato con il decreto del Presidente del Senato 1° febbraio 1988, n. 6314.

Le sezioni unite descrivono il sistema di tutela previsto dalle disposizioni regolamentari che, all'interno del Senato, disciplinano il contenzioso dell'amministrazione con i suoi dipendenti e con i terzi. Esso si impernia su due gradi di giudizio, affidati a collegi decisionali formati in prevalenza da senatori nominati all'inizio di ogni legislatura dal Presidente del Senato, dotati di particolari qualifiche e competenze e non appartenenti al Consiglio di Presidenza, ossia la Commissione contenziosa in primo grado e il Consiglio di garanzia in grado di appello.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 120 del 2014, avrebbe riconosciuto che tale normativa regolamentare attribuisce, aderendo a una antica tradizione interpretativa, l'autodichia in ordine alle controversie relative allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti del Senato, con esclusione del sindacato di qualsiasi altro giudice esterno. La stessa Corte costituzionale avrebbe chiarito che «la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare non attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari», comportando necessariamente la sottrazione a ogni altra giurisdizione degli strumenti che garantiscono il rispetto del diritto parlamentare (a questo riguardo sono citate in particolare le sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981).

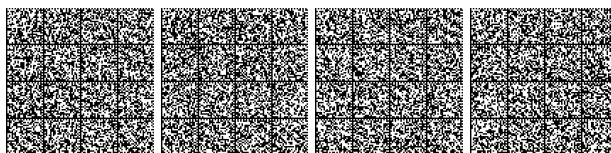
Avverso le decisioni del Consiglio di garanzia sarebbe possibile solo «l'impugnazione per revocazione con ricorso proposto alla stessa Commissione di garanzia», secondo quanto previsto dall'art. 83 del citato t.u., con ciò delineandosi un «sistema tutto interno di risoluzione del contenzioso del personale dipendente dell'Amministrazione del Senato che non consente la tutela giurisdizionale ordinaria in generale, né quella in particolare costituita dal ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.».

Il carattere derivato dell'autodichia in materia di controversie di lavoro, ossia la circostanza che la sua disciplina sia prevista da una «normativa subprimaria regolamentare del Senato», benché la collochi a un «livello sottordinato» rispetto all'autodichia in materia di titoli di ammissione dei componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità, non esclude la possibilità di un raffronto di tale normativa regolamentare subprimaria con la Costituzione, poiché essa «ha comunque natura normativa nel senso che appartiene al complesso edificio di norme che formano l'ordinamento della Repubblica».

2.3.- La Corte ricorrente sottolinea, dunque, che, mentre l'autodichia prevista dalla legge ordinaria può essere oggetto di giudizio di costituzionalità incidentale, analoga possibilità non è configurabile né per l'autodichia espressa dal regolamento parlamentare né per quella che abbia un fondamento costituzionale indiretto («art. 64, primo comma, Cost. e norme subregolamentari da esso derivate»), mancando un atto con forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost.

A questo proposito, le sezioni unite richiamano diffusamente la sentenza n. 154 del 1985 e le ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993, con le quali rispettivamente la Corte costituzionale avrebbe chiarito che i regolamenti parlamentari non sono atti con forza di legge ex art. 134 Cost., con ciò precludendosi «ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.», e che «nella competenza del giudice delle leggi [...] non possono comprendersi i regolamenti parlamentari, né espressamente né in via di interpretazione».

Risulta significativa, per le stesse sezioni unite, la decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti: Corte EDU) resa nel caso Savino e altri contro Italia, (sentenza del 28 aprile 2009), con cui si sarebbe riconosciuta la natura giurisdizionale degli organi di autodichia delle Camere. In particolare, la Corte EDU avrebbe chiarito che «la disciplina dei regolamenti parlamentari minori è sufficiente a garantirne la precostituzione per legge», soddisfacendosi «l'esigenza di una "base legale" richiesta dalla norma convenzionale». La Corte EDU, invece, avrebbe riconosciuto l'assenza di indipendenza e di imparzialità di questi organi, accertando «la violazione della imparzialità oggettiva della sezione giurisdizionale dell'ufficio di presidenza, [...] ritenendo che la sua composizione determinasse una inammissibile commistione in capo agli stessi soggetti tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali».



Da ultimo, la Corte ricorrente richiama ancora la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale, con cui sarebbe stata confermata l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, «ma in una prospettiva più ampia e maggiormente sensibile al principio di continuità del controllo di costituzionalità delle norme dell'ordinamento giuridico».

Da questo punto di vista, secondo le sezioni unite, la Corte costituzionale avrebbe mutato la propria valutazione, riferendo l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari «esclusivamente al giudizio incidentale di costituzionalità». E, infatti, la Corte costituzionale avrebbe sottolineato che i regolamenti parlamentari non sono fonti puramente interne alle Camere, bensì fonti dell'ordinamento generale, la cui competenza normativa incontra i limiti fissati dalla Costituzione (artt. 64 e 72 Cost.).

Conseguentemente, la Corte costituzionale avrebbe configurato, quale sede per definire l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, il conflitto di attribuzione tra poteri, «nella misura in cui il superamento di tale ambito ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giurisdizionale», sottolineando la necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali, quale innanzitutto quello di accesso alla giustizia (art. 24, primo comma, Cost.).

Le sezioni unite ritengono, pertanto, che tale evoluzione nell'orientamento della Corte costituzionale dia applicazione al «principio di continuità del controllo di costituzionalità che vuole che non ci siano aree franche sottratte al controllo di costituzionalità», concludendo che «la continuità del controllo di costituzionalità si affianca alla continuità del sindacato di legittimità (ex art. 111, settimo comma, Cost.): come nessuna fonte normativa è sottratta al rispetto della Costituzione così nessuna decisione di giustizia è sottratta al rispetto della legge».

2.4.- Quanto ai profili di merito del conflitto, la Corte di cassazione - ribadendo di essere stata adita con ricorso straordinario nei confronti dell'impugnata decisione del Consiglio di garanzia del Senato - censura il carattere invasivo delle richiamate norme subregolamentari nei confronti del potere giurisdizionale di cui è investita.

Si determinerebbe, in particolare, una «turbativa del potere giurisdizionale [...] di duplice portata»: una più generale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, (quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale), 108, secondo comma, 111, primo e secondo comma, Cost., e una più specifica, con riguardo agli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost.

Qualora l'autodichia del Senato fosse rimossa, la giurisdizione comune si riespanderebbe, con la conseguenza che il ricorso pendente innanzi alla Cassazione sarebbe inammissibile, ma per una ragione diversa e logicamente successiva rispetto a quella più radicale e prioritaria dell'assoluto difetto di giurisdizione.

Nel caso in cui, invece, si ritenesse legittima la configurazione degli organi di autodichia del Senato come giudici speciali, verrebbe in rilievo la preclusione all'accesso al sindacato di legittimità con ricorso straordinario (art. 111, settimo comma, Cost. e 360, quarto comma, del codice di procedura civile), parimenti derivante dalla stessa autodichia e produttiva di un ingiustificato trattamento differenziato (art. 3, primo comma, Cost.). Il ricorso straordinario per cassazione avente a oggetto le decisioni degli organi di autodichia del Senato sarebbe invece ammissibile, laddove venisse rimossa simile preclusione.

2.5.- Il principio di uguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), unitamente al diritto di agire in giudizio per la tutela di diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.), sarebbe violato dall'autodichia del Senato, poiché una determinata categoria di soggetti sarebbe esclusa dalla tutela giurisdizionale in ragione della propria condizione di dipendenti, condizione né significativa, né giustificativa di un simile diverso trattamento (vengono citate, con particolare riguardo al diritto di difesa e di accesso alla giustizia, fra le altre, le sentenze n. 238 e n. 120 del 2014, n. 98 del 1965).

Non si potrebbe ipotizzare, peraltro, che l'autonomia del Senato possa «bilanciare, fino a comprimerlo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale del personale dipendente nella misura in cui può ragionevolmente escludersi che alcun rischio tale autonomia garantita corra a causa di un'iniziativa giudiziaria di un suo dipendente».

2.6.- L'art. 102, secondo comma, Cost., che vieta l'istituzione di giudici straordinari o speciali, coniugato con la VI disposizione transitoria e finale, sarebbe violato, in ragione della qualificazione della Commissione contenziosa e del Consiglio di garanzia quali giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Peraltro, anche laddove si individuasse un profilo di continuità rispetto all'autodichia dell'ordinamento pre-repubblicano, non sarebbe in ogni caso rispettata la prescritta revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti al momento dell'entrata in vigore della Costituzione.

La citata mancata revisione degli organi di autodichia del Senato verrebbe in rilievo anche con riguardo alla violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost., ossia dei principi del giusto processo e della necessità che il contraddittorio si svolga davanti a un giudice terzo e imparziale, e dell'art. 108, secondo comma, Cost., con specifico riguardo al requisito di indipendenza dei giudici speciali, non potendo ritenersi rispettoso di tali principi un processo che si svolga innanzi ad un giudice incardinato in una delle parti.



Il carattere giurisdizionale degli organi di autodichia emergerebbe inoltre dalla già ricordata decisione della Corte EDU nel caso Savino e altri contro Italia, nella quale è affermato che, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, è giudice qualsiasi autorità che dirima una controversia.

2.7.- La Corte ricorrente, in via subordinata, afferma che - anche qualora si volesse ritenere che gli organi di autodichia del Senato siano organi speciali di giurisdizione di antica tradizione, esistenti anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione, e che il procedimento di revisione di cui alla VI disposizione transitoria e finale si sia effettivamente svolto, in aderenza ai principi del giusto processo e ai requisiti di terzietà, imparzialità e indipendenza del giudice - vi sarebbe comunque una violazione degli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost. Sarebbe, infatti, precluso il ricorso straordinario per cassazione che il settimo comma dell'art. 111 Cost., quale «proiezione del principio di eguaglianza», riconosce nei confronti di qualsiasi sentenza che, non altrimenti impugnabile, può essere censurata per violazione di legge.

Secondo la Corte ricorrente, la garanzia del ricorso straordinario per cassazione non potrebbe subire deroghe rispetto alle decisioni rese dagli organi di autodichia del Senato, considerato che i commi settimo e ottavo dell'art. 111 Cost. prevedono espressamente che ciò possa avvenire solo per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra e per le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

2.8.- Le sezioni unite ritengono che tali profili di illegittimità costituzionale non siano superabili attraverso una interpretazione adeguatrice delle disposizioni subregolamentari, poiché è il loro tenore testuale ad escludere la possibilità di ricorrere alla giurisdizione ordinaria. Il rimettente evidenzia, peraltro, che il giudice non potrebbe pervenire a questo risultato attraverso l'interpretazione adeguatrice, dal momento che la stessa Corte costituzionale ha escluso di poter sindacare tali norme nel giudizio in via incidentale. Non resterebbe, dunque, che ricorrere al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

2.9.- La Corte di cassazione precisa, inoltre, che non assume rilievo la circostanza che le norme subregolamentari del Senato censurate siano risalenti nel tempo. Nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, infatti, a differenza che in quello fra Stato e Regioni, non è previsto alcun termine per la proposizione del conflitto.

Sussisterebbe pertanto l'interesse a ricorrere, poiché la Corte di cassazione è chiamata a pronunciarsi sulla richiesta del ricorrente che invoca il suo sindacato di legittimità, impedito dalla disciplina subregolamentare del Senato.

Sarebbero, infine, soddisfatti i requisiti soggettivo (ossia la natura di potere dello Stato della Corte di cassazione e del Senato della Repubblica) e oggettivo (ossia il tono costituzionale del conflitto, che sarebbe «insito nella natura di diritto fondamentale della tutela giurisdizionale», la cui lesione è lamentata dal dipendente del Senato e che «ridonda non già in vizio di incostituzionalità, ma in lesione o turbativa del potere giurisdizionale»).

Quanto alla forma di decisione utilizzata per sollevare il conflitto da parte di un organo del potere giudiziario, le sezioni unite ritengono che essa sia l'ordinanza, poiché - essendo i suoi presupposti sorti nel corso del giudizio - presenterebbe i caratteri dell'incidentalità (al riguardo viene in particolare valorizzato il rinvio operato dall'art. 37, quinto comma, della legge 11 marzo del 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» all'art. 23, secondo comma, della medesima legge).

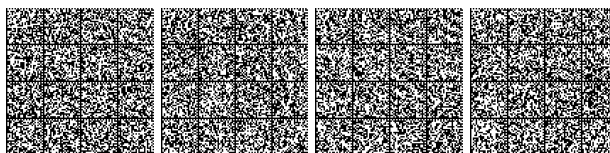
3.- Con ordinanza n. 137 del 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato ammissibile il conflitto, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, disponendo la notifica degli atti anche alla Camera dei deputati.

4.- Il Senato della Repubblica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 1° settembre 2015, si è costituito in giudizio, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile «e/o in subordine» infondato.

4.1.- Dopo aver richiamato i termini della controversia oggetto del ricorso straordinario per cassazione presentato dal proprio dipendente e la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale, il Senato afferma che con il conflitto sollevato dalle sezioni unite sarebbero riproposti «in buona sostanza [...] i dubbi di legittimità costituzionale precedentemente denunciati sollevando la questione dichiarata inammissibile» con la stessa sentenza n. 120 del 2014, «opportunitamente riformulati per censurare il carattere invasivo delle norme regolamentari rispetto al potere giurisdizionale della Cassazione».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il conflitto sarebbe pertanto inammissibile, in quanto fondato su un'interpretazione errata della citata sentenza n. 120 del 2014, con specifico riferimento all'oggetto censurabile attraverso il conflitto tra poteri.

Le sezioni unite, infatti, rivendicando l'esercizio della propria funzione giurisdizionale, avrebbero fatto improprio ricorso al conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: non si potrebbe in tale sede porre in discussione il potere normativo dell'organo costituzionale con cui sono istituiti gli organi di giustizia interna, ma solo il suo esatto dimen-



sionamento, il suo corretto esercizio, la sua proporzionalità rispetto alle prerogative costituzionali di altri organi e la sua rispondenza al criterio del nesso funzionale, che, peraltro, ad avviso dell'Avvocatura, non potrebbe essere negato a fronte di mere controversie di lavoro dei dipendenti.

La Corte di cassazione contesterebbe, invece, radicalmente il sistema di autodichia, «senza che risultino in alcun modo chiariti i termini specifici del “conflitto tra poteri” sulla cui ammissibilità e fondatezza [...] è chiamata ad esprimersi» la Corte costituzionale. Quest'ultima, con la sentenza n. 120 del 2014 - nella ricostruzione dell'Avvocatura generale dello Stato - avrebbe, invece, affermato che con il conflitto di attribuzione possono essere poste in discussione solo le modalità concrete di scorretto esercizio dell'autodichia, ma non le fonti normative istitutive di quel potere.

Poiché l'atto introduttivo del conflitto «non esprime con correttezza l'oggetto del contendere e non consente perciò di valutare in modo esatto la fondatezza del conflitto proposto, che ripropone gli argomenti alla base della questione di legittimità già decisa», il conflitto dovrebbe essere dichiarato inammissibile, difettando di un requisito essenziale.

4.2.- Quanto al merito del conflitto di attribuzione, il Senato della Repubblica si sofferma innanzitutto sulla nozione di autonomia degli organi costituzionali, alla luce della peculiare posizione che essi rivestono nell'ordinamento e delle funzioni loro attribuite dalla Costituzione. Tale autonomia non solo comprenderebbe «l'autonomia normativa e la potestà di autorganizzazione», ma si estenderebbe anche «al momento applicativo delle fonti di autonomia», includerebbe «la scelta delle misure idonee ad assicurarne l'osservanza» e comporterebbe «la necessità di sottrarre a qualsiasi giurisdizione gli strumenti intesi a garantirne il rispetto».

Ne conseguirebbe, in questa prospettiva, la preclusione di qualsiasi sindacato sulle fonti di autonomia dell'organo costituzionale, alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale, secondo la quale gli organi costituzionali, essendo «posti al centro del sistema», non possono che vedersi riconosciuta una «indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere».

Alla luce del «contributo della giurisprudenza costituzionale nella ricostruzione degli istituti in cui si sostanzia l'autonomia degli organi costituzionali», tale autonomia sarebbe assistita sia dalle prerogative espresse in Costituzione, sia da quelle che non hanno simile riconoscimento formale, ma che «comunque sono consolidate dal loro perpetuarsi per effetto di una “lunga tradizione” [...], o discendono da consuetudini [...], o conseguono all'ampio margine di apprezzamento della “peculiare autonomia normativa” [...], o sono ricavabili dalla posizione di autonomia e indipendenza dell'organo [...], o desumibili dalle “antiche tradizioni interpretative”».

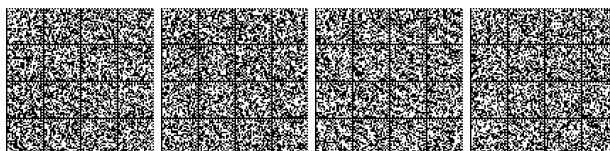
Dopo aver sottolineato che la Corte costituzionale avrebbe sempre riconosciuto e tutelato le prerogative dell'organo costituzionale funzionali a garantire quella stessa posizione di autonomia e indipendenza (sono citate le sentenze n. 1 del 2013 e n. 231 del 1975), che l'autonomia costituzionale dell'organo tende a coincidere con le prerogative dei suoi componenti (sentenze n. 290 del 2007 e n. 154 del 2004) e che le garanzie devono essere considerate nel loro insieme, essendo funzionali a garantire l'autonomia dell'organo costituzionale (sentenze n. 1 del 2013 e n. 154 del 1985), l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, per la stessa Corte, «parte integrante di questa peculiare dimensione di autonomia è costituita dalle prerogative implicite dell'organo costituzionale».

Conseguentemente, sebbene non vi sia un espresso riferimento in Costituzione, sarebbe opinione condivisa quella che fa discendere dall'art. 64, primo comma, Cost. la possibilità che la disciplina regolamentare preveda un procedimento di composizione delle liti fra dipendenti e amministrazione di appartenenza (a questo riguardo viene citata diffusamente la sentenza n. 66 del 1964), rispetto al fondamento dell'indipendenza delle Camere, che si ritroverebbe nell'attività politica e che si estrinsecerebbe nel «potere di auto-regolamento (c.d. autonomia)», comprensivo sia della potestà di autoamministrarsi, sia di quella di autogiudicarsi.

L'infondatezza del conflitto emergerebbe da tali considerazioni di principio, oltre che dalla circostanza che, trovando il sistema di autodichia la sua fonte negli artt. 64 e 66 Cost., nelle consuetudini costituzionali e nella complessiva posizione dell'organo costituzionale e avendo tali fonti rango costituzionale, il conflitto «avrebbe potuto trovare spazio solo qualora la fonte normativa dell'autodichia si fosse collocata a livello di fonte primaria non costituzionale».

4.3.- Quanto alla censura attinente al divieto di istituzione di giudici speciali, sarebbe evidente, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, che tale limite opererebbe solo nei confronti del legislatore ordinario. Sarebbe peraltro dubbio che gli organi giurisdizionali interni possano qualificarsi come giudici speciali.

L'Avvocatura generale dello Stato si sofferma, quindi, diffusamente sul divieto di istituire giudici speciali e sui requisiti richiesti dalla Costituzione per il mantenimento di quelli precostituzionali, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, da cui emergerebbe che l'indipendenza del giudice consiste nell'autonoma potestà decisionale, non condizionata da interferenze dirette o indirette, che riguarda non solo l'ordine giudiziario nel suo complesso, ma anche i singoli organi ordinari e speciali.



Tanto premesso, l'Avvocatura generale approfondisce la composizione dei collegi giudicanti istituiti e disciplinati dagli organi costituzionali. A tale fine, richiama la sentenza della Corte EDU resa nel caso Savino e altri contro Italia, che avrebbe dichiarato la piena compatibilità con la CEDU del sistema di giustizia interna della Camera dei deputati, rilevando solo una violazione dell'art. 6 della CEDU con riferimento alla competenza dell'organo di appello.

D'altro canto, a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, in entrambe le Camere sarebbero stati intrapresi processi di revisione delle norme interne che delineano l'assetto del sistema di autodichia, così che quest'ultimo si configurerebbe ora come un «autentico sistema giurisdizionale interno, caratterizzato dalla presenza di giudici qualificati [...] e di veri e propri regolamenti di procedura», che presenterebbe «le garanzie e i caratteri propri dell'attività giurisdizionale, rendendo così pieno ed effettivo il diritto di difesa degli interessati e ingiustificata la censura sollevata».

Sottolinea, inoltre, l'Avvocatura generale dello Stato che l'autodichia delle Camere affonderebbe le sue radici nel periodo precostituzionale, secondo quelle «risalenti tradizioni interpretative» riconosciute dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 120 del 2014. Di conseguenza, le norme dei regolamenti parlamentari non potrebbero non superare lo scrutinio di costituzionalità, rispetto all'art. 102, secondo comma, e alla VI disposizione transitoria e finale, Cost.

Ancora, secondo la difesa del Senato, l'interpretazione fornita dalla Corte di cassazione sulla nozione di giudici speciali si porrebbe in contrasto con le tendenze del diritto dell'Unione europea, teso a «un pluralismo giurisdizionale», con la conseguenza che dovrebbe essere privilegiata un'interpretazione restrittiva della stessa nozione di giudice speciale, «ravvisabile soltanto in relazione agli organi giurisdizionali istituiti e disciplinati in forme apertamente derogatorie rispetto al sistema».

4.4.- Rispetto ai profili oggettivi del conflitto, l'Avvocatura generale dello Stato assume che il sistema dell'autodichia sarebbe non solo compatibile con i principi costituzionali, ma «addirittura costituzionalmente necessitato», in quanto garanzia principale dell'autonomia e indipendenza del Parlamento. Non sarebbe, dunque, condivisibile la «tesi riduttiva» della Corte di cassazione, secondo cui l'autonomia delle Camere andrebbe garantita solo rispetto alle funzioni legislative o politiche, con esclusione degli atti concernenti i dipendenti, sul presupposto che il sindacato giurisdizionale esterno su di essi non comprometta tale autonomia.

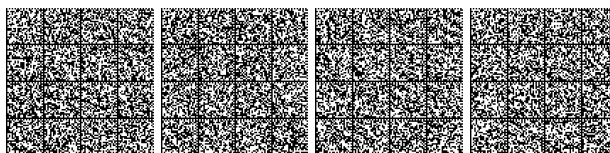
Al contrario, l'attività amministrativa degli organi parlamentari sarebbe sempre strumentale all'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche e si configurerebbe quale supporto indispensabile per il loro concreto svolgimento. L'intervento di poteri esterni che incidessero su tale attività di supporto e, segnatamente, sulle persone addette allo svolgimento di essa, inciderebbe, direttamente o indirettamente, sul libero espletamento delle funzioni parlamentari. A questo proposito, viene citata la sentenza n. 129 del 1981 della Corte costituzionale, che avrebbe affermato che l'autodichia costituisce un ineliminabile strumento per tutelare l'autonomia normativa e l'indipendenza del Parlamento, «posto che, se il “momento applicativo” delle norme emanate dall'organo parlamentare fosse rimesso al giudizio [...] di un potere esterno, l'autonomia e l'indipendenza stesse sarebbero inevitabilmente dimezzate».

Peraltro, pur essendo precluso simile controllo giurisdizionale esterno, il sistema di autodichia assicurerebbe tutte le garanzie di autonomia e indipendenza sia sul piano soggettivo attinente alla composizione degli organi interni, sia su quello oggettivo relativo al procedimento.

4.5.- L'Avvocatura generale dello Stato afferma che in caso di accoglimento del conflitto si determinerebbe un effetto paradossale. In particolare, la rimozione dell'autodichia condurrebbe all'assoggettamento del personale dipendente del Senato alla giurisdizione del giudice ordinario, con conseguente equiparazione con il personale contrattualizzato delle amministrazioni di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Tale equiparazione sarebbe «impropria alla luce della specialità dello statuto giuridico del personale del Senato, in ragione della connessione delle funzioni da questo esercitate con le attribuzioni costituzionali del Senato della Repubblica».

4.6.- Con riguardo alla censura prospettata dalle sezioni unite in via subordinata, ossia quella relativa alla invasione del potere giurisdizionale nella parte in cui è precluso il sindacato di legittimità ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. sulle decisioni degli organi di autodichia, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che tale soluzione si presenterebbe come «distonica» rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, «la funzione assegnata alla Cassazione consente di far convivere nel medesimo ordinamento generale i due principi [...] della giurisdizione unica e della giurisdizione plurima configurandola come arbitro delle giurisdizioni non come soggetto dotato di funzione nomofilattica generale». L'esclusione del ricorso per cassazione per violazione di legge e la sua ammissibilità solo per motivi relativi alla giurisdizione, nei confronti delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, costituirebbero «il riconoscimento a livello costituzionale delle funzioni» di questi ultimi «di difesa del diritto obiettivo nel proprio ordine di competenze e quindi della funzione di nomofilachia con riferimento al plesso giurisdizionale cui appartengono».



L'accoglimento del conflitto con riguardo a questa specifica prospettazione potrebbe minare, secondo il Senato, «l'equilibrio connaturato all'autodichia degli organi costituzionali che istituisce una funzione giurisdizionale in limitati ambiti presso di sé connotati dalla pertinenza all'effettività di un ordinamento normativo speciale, proprio al fine di evitare ingerenze esterne».

4.7.- L'Avvocatura generale dello Stato, conclusivamente, ritiene che non vi siano ragioni per accogliere il conflitto, in quanto il Senato non avrebbe invaso alcuna competenza espressamente attribuita dalla Costituzione alla Corte di cassazione. Non si potrebbe individuare nemmeno alcun improprio esercizio delle attribuzioni delle Camere, che determini effetti lesivi sul corretto esercizio della funzione nomofilattica della Corte di cassazione. Solo a fronte di atti concretamente lesivi delle prerogative della giurisdizione - che trovassero il loro fondamento sulle fonti di autodichia - sarebbe stato possibile sollevare fondatamente un conflitto di attribuzioni, secondo quanto delineato con la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale.

5.- In data 29 marzo 2016, il Senato della Repubblica ha depositato una memoria, con cui insiste per l'inammissibilità e, in subordine, per l'infondatezza del conflitto.

5.1.- L'Avvocatura generale dello Stato, riprendendo le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione in giudizio, ricorda, anzitutto, le differenze che caratterizzano il giudizio di legittimità costituzionale e quello sui conflitti interorganici, per poi affermare che la Corte di cassazione, con il presente conflitto, avrebbe riproposto le medesime censure già sollevate in via incidentale e dichiarate inammissibili con la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale. Tale profilo emergerebbe in particolare dalla circostanza che gli argomenti addotti sono quasi interamente incentrati sull'inviolabilità del diritto alla tutela giurisdizionale piena ed effettiva: ciò dimostrerebbe l'intenzione della Corte di cassazione di garantire tutela al dipendente ricorrente, piuttosto che rivendicare l'esercizio di un potere menomato.

Sarebbe, dunque, evidente come la Corte di cassazione, attraverso un'indebita commistione tra i due tipi di giudizi - quello di legittimità e quello sui conflitti - mirerebbe surrettiziamente a stimolare una pronuncia della Corte costituzionale in relazione a profili che esulano dall'ambito oggettivo del giudizio sui conflitti e che, del resto, sarebbero stati già vagliati in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea, in definitiva, come l'impostazione delle sezioni unite tenda a realizzare una «inammissibile interscambiabilità degli strumenti di giustizia costituzionale», con la conseguenza che la Corte costituzionale sarebbe - in relazione a un medesimo oggetto e, in questa ipotesi, ai regolamenti parlamentari - incompetente in sede di giudizio incidentale e competente in sede di giudizio per conflitto.

Ciò determinerebbe, peraltro, ad avviso dell'Avvocatura generale, un «ulteriore paradosso», poiché il titolare del diritto fondamentale alla giustizia non avrebbe titolo e modo per far valere l'asserita incostituzionalità delle norme che tale diritto negano o violano, mentre il giudice comune, che di quel diritto non è titolare, potrebbe (indirettamente) ottenerne la tutela, assumendo che sia stata invasa la sua sfera di attribuzioni.

5.2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, quindi, che l'ordinanza con cui è stato proposto il conflitto sarebbe manifestamente illogica e contraddittoria, a causa della formulazione, da parte della Corte di cassazione, di un doppio *petitum*, il quale implicherebbe due modi diversi di qualificare gli organi di giustizia domestica, con differenti ordini di conseguenze. Secondo la prospettazione adottata in via principale, gli organi di giustizia domestica avrebbero natura amministrativa e, dopo il ricorso a tali rimedi interni, sarebbe possibile adire il giudice comune; secondo la prospettazione adottata in via subordinata, gli stessi organi sarebbero qualificati quali giudici speciali.

L'accoglimento del primo ordine di censure condurrebbe a disattendere i principi definiti dalla Corte EDU, nella citata sentenza Savino e altri contro Italia, che ha qualificato gli organi di autodichia come «Tribunale», ai sensi dell'art. 6 della CEDU, alla luce del «rispetto di talune garanzie proprie della giurisdizione che sono state considerate soddisfatte nel caso concreto». Inoltre, le garanzie e i caratteri propri dell'attività giurisdizionale che caratterizzano il sistema di autodichia dovrebbero impedire la configurazione di forme di giurisdizione condizionata, la quale peraltro si tradurrebbe in una surrettizia duplicazione di giudizi.

Qualora venisse accolta la prospettazione avanzata in via subordinata e, dunque, gli organi di autodichia fossero qualificati come giudici speciali, verrebbe a mancare il presupposto soggettivo del conflitto di attribuzione, poiché i due organi che si confrontano in questo giudizio sarebbero riconducibili al medesimo potere giurisdizionale, con ciò configurandosi un inammissibile conflitto intrapotere.

5.3.- Quanto al merito, l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce l'infondatezza del conflitto, con il quale, censurando l'autodichia, sarebbe messa in discussione l'autonomia e l'indipendenza riconosciuta dalla Costituzione agli organi espressione della sovranità popolare. Se, infatti, si ammettesse l'intervento di un potere esterno, sarebbe la stessa autonomia garantita alle Camere dall'art. 64 Cost. a risultarne irrimediabilmente pregiudicata.



Osserva ancora sul punto l'Avvocatura generale dello Stato che il «sapiente ed equilibrato bilanciamento» fra l'esigenza di garantire autonomia e indipendenza delle Camere e il riconoscimento per il personale dipendente del diritto di accedere a un «Tribunale» con garanzie analoghe a quelle della giurisdizione sarebbe del tutto stravolto in caso di accoglimento delle censure prospettate dalle sezioni unite, «col conseguente rischio che un potere (quello giudiziario) finirebbe per invadere sfere di autonomia costituzionalmente riservate ad organi sovrani».

6.- È intervenuta nel giudizio per conflitto di attribuzione la Camera dei deputati, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il 1° settembre 2015 e con successiva memoria depositata il 29 marzo 2016, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile, o in subordine infondato, con argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle prospettate dal Senato della Repubblica.

7.- È intervenuto nel giudizio, con atto depositato l'8 settembre 2015, P. L., in qualità di dipendente del Senato che ha proposto il ricorso straordinario per cassazione avverso la decisione adottata in sede di appello dal Consiglio di garanzia del Senato, chiedendo l'accoglimento delle conclusioni formulate dalla Corte di cassazione.

7.1.- Dopo aver dettagliatamente ricostruito le vicende processuali che hanno dato origine al conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica, la difesa della parte privata argomenta in ordine all'ammissibilità del suo atto di intervento. A tal fine, richiama alcune decisioni della Corte costituzionale, per dimostrare che la sua esclusione dal giudizio costituzionale «si tradurrebbe nella definitiva sottrazione delle garanzie del contraddittorio, non essendovi altra sede nella quale [...] possa far valere il proprio interesse sostanziale» (vengono al riguardo citate le sentenze n. 386 del 2005 e n. 76 del 2001).

7.2.- Quanto al merito del conflitto, la difesa della parte privata osserva che la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale avrebbe posto «le premesse per il superamento del principio di autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere». La Corte costituzionale, infatti, pur confermando l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di legittimità costituzionale, avrebbe affermato che essi sono sottoposti agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali che ne definiscono la sfera di competenza.

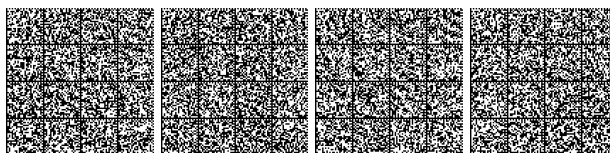
Secondo la parte interveniente, la Corte costituzionale avrebbe così affermato che la legittimità dell'autodichia dipende dalla sua estensione e, quindi, dal rispetto o dal superamento dei limiti costituzionali che delimitano la sfera di competenza del potere dell'organo parlamentare di organizzarsi in modo autonomo. Di conseguenza, «le disposizioni dei regolamenti parlamentari che prevedono l'autodichia, in ordine a vicende e rapporti che “esulano dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare”, pur costituendo “norme non sindacabili” in sede di giudizio di legittimità costituzionale, nondimeno rappresentano “fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili”».

In questa prospettiva, dal punto di vista sostanziale non si tratterebbe più di stabilire se sia costituzionalmente legittima la fonte che prevede l'autodichia, ma occorrerebbe verificare se determinate vicende o rapporti rientrino nell'ambito costituzionalmente riservato alla sfera di autonomia e autodichia degli organi parlamentari, oppure si collocano al di fuori di quel confine, con conseguente applicazione del comune regime di tutela costituzionale dei diritti.

Dal punto di vista processuale, la «natura regolamentare parlamentare delle norme istitutive dell'autodichia» non precluderebbe la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione, quando un potere si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro, essendo tale tipo di giudizio la sede naturale in cui risolvere le questioni attinenti alla delimitazione degli ambiti di competenza.

7.3.- Tanto premesso, la parte interveniente ritiene che la decisione della Corte costituzionale rispetto al conflitto sollevato dalla Corte di cassazione dipenda dalla ritenuta inerenza o meno alle funzioni primarie delle Camere dei rapporti di lavoro dei suoi dipendenti e dalla collocazione di essi all'interno dell'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 120 del 2014, qualificando la questione come controversa, avrebbe comunque offerto almeno due indicazioni nel senso che questi rapporti di lavoro si collocano al di fuori dell'ambito di competenza dei regolamenti parlamentari e non risultano connessi con le funzioni primarie del Parlamento, con la conseguenza che la tutela giurisdizionale dei diritti dei dipendenti non potrebbe essere incisa dall'autodichia. In particolare, la Corte costituzionale avrebbe fatto riferimento a ciò che avviene in alcuni ordinamenti costituzionali vicini, che non prevedono più l'autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti e con i terzi. Inoltre, la Corte costituzionale avrebbe richiamato l'immunità parlamentare prevista dall'art. 68 Cost. e la necessità della sua stretta interpretazione, che impone di accertare rigorosamente il nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare, per contenere l'impedimento all'accesso al giudice da parte di coloro che si ritengono danneggiati. Secondo la parte interveniente, «un simile stretto nesso funzionale non è ravvisabile con riferimento ai rapporti di lavoro dei dipendenti, le cui vicende non ineriscono alle “funzioni primarie” delle Assemblee parlamentari, né sollevano il rischio di compromettere “lo statuto di garanzia”».



A questo ultimo proposito, la difesa dell'interveniente sottolinea le specificità del caso concreto, al fine di dimostrare l'assenza di ogni rischio di compromissione dello statuto di garanzia delle Camere. Simile conclusione sarebbe confortata, inoltre, dalla giurisprudenza della Corte EDU, in relazione al diritto al giudice, laddove avrebbe affermato la necessità che lo Stato dimostri che l'oggetto della controversia sia connesso all'esercizio dell'autorità statale, non essendo sufficiente una semplice allegazione in merito alla partecipazione dei dipendenti all'esercizio della pubblica amministrazione (è menzionata la sentenza della Corte EDU del 19 aprile 2007, Vilho Eskelinen e altri contro Finlandia).

7.4.- Da ultimo, la difesa della parte interveniente si sofferma in modo particolare sulla prospettazione offerta in via subordinata dalla Corte di cassazione, ossia sulla ipotesi di riconoscere contro le decisioni degli organi di autodichia il ricorso per cassazione per violazione di legge. In questo modo, riconoscendo la «natura pienamente giurisdizionale degli organi di autodichia» sarebbe possibile «assicurare la piena conformità di questi giudici al modello costituzionale prefigurato dall'art. 108, comma secondo, Cost.»: tale scelta, «una volta completato il percorso di revisione e piena riconduzione dell'autodichia al modello dell'art. 108 Cost., potrebbe costituire un equilibrato bilanciamento tra le varie istanze in gioco», anche considerando che l'autonomia e l'indipendenza delle Camere non sarebbe incisa dal controllo limitato ai soli profili di legittimità di cui all'art. 111 Cost. Inoltre, gli organi di autodichia quali organi giurisdizionali e sottoposti al controllo della Corte di cassazione potrebbero «assicurare una elevata specializzazione, in relazione ad un contenzioso che present[a] indubitabili elementi di specificità».

7.5.- La parte interveniente ha depositato ulteriore memoria il 15 marzo 2016, con cui ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni della Corte di cassazione e ha specificamente replicato agli argomenti spesi dall'Avvocatura generale dello Stato.

In particolare, quanto alle eccezioni di inammissibilità, la difesa dell'interveniente osserva che con il conflitto di attribuzione sollevato nei confronti del Senato della Repubblica, le sezioni unite della Corte di cassazione non avrebbero chiesto alla Corte costituzionale di valutare se l'autodichia «in quanto tale» menomi la sfera riservata al potere giurisdizionale, bensì «se tale sfera venga lesa dall'applicazione di siffatto istituto ad una controversia di lavoro in tema di demansionamento del personale dipendente».

Nel merito, si osserva che la giurisprudenza costituzionale relativa alle prerogative degli organi costituzionali abbia progressivamente circoscritto e limitato le deroghe al regime di giurisdizione comune, anziché affermare un assoluto principio di non interferenza della magistratura sugli organi costituzionali. Coerentemente, nella medesima giurisprudenza, sarebbe stato dato rilievo al «principio supremo di tutela del diritto al giudice dei cittadini», che potrebbe risultare compresso solo nel caso in cui vi fosse un preciso riferimento nella Costituzione e fosse necessario realizzare un interesse pubblico di pari rilievo costituzionale.

In secondo luogo, la difesa della parte privata ribadisce le ragioni per le quali ritiene che l'autonomia delle Camere non sarebbe compromessa dalla sottrazione delle sole controversie di lavoro dall'ambito di estensione dell'autodichia.

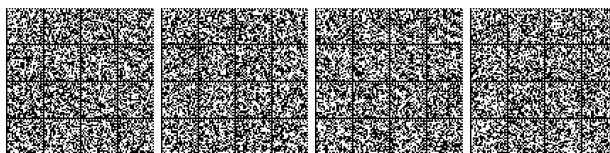
Infine, la difesa della parte interveniente osserva che la stessa Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio innanzi alla Cassazione, aveva qualificato gli organi di autodichia delle Camere come giudici speciali. Una volta affermata tale natura, non si potrebbero sottrarre le relative decisioni a «un sindacato di legittimità che deve ritenersi costituzionalmente indefettibile».

La difesa della parte privata conclude ribadendo di ritenere preferibile l'accoglimento del conflitto con riguardo alla prospettazione offerta in via subordinata dalla Corte di cassazione, poiché ciò consentirebbe al ricorrente di ottenere, in tempi brevi, una pronuncia definitiva dopo un lungo *iter* processuale.

8.- Il conflitto (reg. confl. pot. n. 2 del 2015) nei confronti del Presidente della Repubblica è proposto in relazione alla deliberazione degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89 e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34.

La Corte ricorrente chiede che la Corte costituzionale, dopo aver riconosciuto l'ammissibilità del conflitto, dichiari che non spettava al Presidente della Repubblica deliberare tali disposizioni, in via principale nella parte in cui, in violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma (in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale), 108, primo comma, e 111, primo comma, Cost., «precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale comune, in riferimento alle controversie di lavoro insorte con lo stesso»; e in via subordinata nella parte in cui, in violazione degli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost., «non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali da tali disposizioni previste, il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.».

8.1.- La Corte di cassazione premette di essere chiamata a giudicare in ordine al ricorso proposto da alcuni dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, per la cassazione della decisione del 17 aprile 2012, assunta dal Collegio d'appello, di conferma della decisione del Collegio giudicante di primo grado, il quale aveva respinto la richiesta dei ricorrenti di riconoscimento del diritto alla corresponsione delle somme maturate a titolo di indennità perequativa e di indennità di comando, non più corrisposte dal Segretariato della Presidenza della Repubblica a partire dal loro inquadramento in ruolo.



8.2.- La Corte ricorrente ricorda, anzitutto, che, nel regime anteriore alla disciplina regolamentare del contenzioso interno prevista dai decreti presidenziali n. 81 e n. 89 del 1996, la giurisprudenza di legittimità aveva negato la sussistenza di un'autodichia del Presidente della Repubblica nelle controversie con i suoi dipendenti.

Tale indirizzo fu, però, in seguito superato dalla stessa Corte di cassazione, a sezioni unite, con la sentenza, resa in sede di regolamento di giurisdizione, del 17 marzo 2010, n. 6529. In tale pronuncia, essa prese atto che l'organo costituzionale «si è dotato consapevolmente, sin dal 1996, di una struttura decisionale articolata per la soluzione di tali conflitti ed ha visto, negli ultimi anni, il giudice amministrativo dubitare [...] della propria potestas judicandi sui conflitti stessi». Quindi, ricordando la sentenza della Corte EDU resa nel caso Savino e altri contro Italia, avrebbe riconosciuto il fondamento costituzionale indiretto del potere del Presidente della Repubblica di riservare alla propria cognizione interna le controversie in materia di impiego del personale ed avrebbe affermato che tale potere è stato esercitato assicurando i principi di precostituzione, imparzialità e indipendenza dei collegi previsti per la risoluzione delle controversie.

La Corte ricorrente ricorda, quindi, che la Corte costituzionale ha successivamente pronunciato la sentenza n. 120 del 2014, con cui, pur dichiarandosi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale e ribadendosi l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, si sarebbe delineata la «diretrice di possibili sviluppi, fornendo significativi elementi di novità», indicando la possibile sindacabilità dei regolamenti parlamentari attraverso la via del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato. Secondo la Cassazione, il conflitto di attribuzione sarebbe dunque configurabile laddove, a fronte del superamento dei limiti che gli artt. 64 e 72 Cost. pongono alla competenza normativa dei regolamenti parlamentari, si determini una invasione o una turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giurisdizionale, che sarebbe «espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale, riconosciuta come diritto fondamentale». Il rispetto dei diritti fondamentali costituirebbe un limite alla competenza regolamentare delle Camere, il cui superamento costituirebbe «un'invasione di campo, una violazione delle regole di competenza, un'alterazione dell'equilibrio dei poteri dello Stato».

La Corte costituzionale, in definitiva, con la sentenza n. 120 del 2014 avrebbe reso possibile «il raffronto tra la normativa subregolamentare del Senato in tema di autodichia in materia di controversie di lavoro del personale dipendente e la Costituzione», chiarendo che «lo strumento processuale di verifica è il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ex art. 134 Cost.».

Ciò posto, ritiene la Corte di cassazione che le conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale nella menzionata pronuncia rispetto all'autodichia del Senato della Repubblica possano valere anche con riguardo all'autodichia del Presidente della Repubblica in materia di controversie del personale, «pur nella sua particolare connotazione».

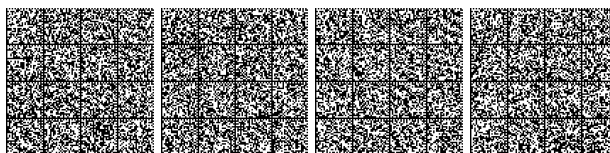
8.3.- Premette ancora la ricorrente che, con il decreto presidenziale n. 81 del 1996, successivamente integrato dal decreto presidenziale n. 89 del 1996, e modificato dal decreto presidenziale n. 34 del 2008, emanati ai sensi della legge 9 agosto 1948, n. 1077 (Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica), si sarebbe eliminato «il precedente carattere eventuale dell'autodichia (di cui al decreto n. 31 del 1980)» e si sarebbe esclusa «implicitamente la possibilità di ricorso al giudice amministrativo».

In particolare, per le controversie di lavoro del personale, con tali decreti presidenziali sono stati istituiti, quale organo di primo grado, il Collegio giudicante (nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Segretario Generale, e composto da un consigliere di Stato, da un consigliere di Corte d'appello e da un consigliere della Corte dei conti) e, quale organo di secondo e ultimo grado, il Collegio d'appello (nominato anch'esso con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Segretario Generale e composto da un presidente di sezione del Consiglio di Stato, da un consigliere della Corte di cassazione e da un consigliere della Corte dei conti).

La Corte ricorrente richiama le caratteristiche della procedura seguita di fronte a tali organi, che ricalcherebbe quella prevista per i ricorsi ai giudici amministrativi. Sottolinea che, alla luce della configurazione e della composizione degli organi in questione, essi sono stati ritenuti idonei a soddisfare le condizioni di precostituzione, imparzialità e indipendenza richiesti dalla CEDU, come interpretata dalla Corte EDU con la decisione resa nel caso Savino e altri contro Italia, che risultano corrispondere ai principi espressi dagli artt. 25, 104, 107 e 108 Cost.

8.4.- Premettono ancora le sezioni unite che, sebbene i regolamenti presidenziali non siano assimilabili ai regolamenti parlamentari, non potrebbe, tuttavia, negarsi che anche i predetti decreti non abbiano forza di legge e pertanto non possano essere oggetto di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale.

Nel contempo, sarebbe indubbio che gli stessi decreti non possano essere sottratti al controllo di costituzionalità, quantomeno attraverso il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato. Tale conflitto sarebbe configurabile quando - come nel caso in esame - l'esercizio del potere normativo al di fuori degli ambiti costituzionalmente riservati ad un potere si traduca in una invasione o turbativa di altro potere dello Stato, e in particolare del potere giurisdizionale, «che altro non è che espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale, riconosciuta come diritto fondamentale».



Spetterebbe così alla Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione, definire il «confine tra i due distinti valori della autonomia della Presidenza della Repubblica, da un lato, e la legalità-giurisdizione, dall'altro».

8.5.- Tanto premesso, le sezioni unite della Corte di cassazione illustrano i «profili di illegittimità costituzionale rilevabili nella fattispecie», sul presupposto che l'invasione del potere giurisdizionale richieda l'indicazione dei parametri costituzionali «versandosi comunque in una ipotesi di vizio di illegittimità costituzionale in senso lato».

Esse ritengono che la menomazione o turbativa del potere giurisdizionale sia di duplice portata: una, più generale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma (quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale), 108, primo comma, e 111, primo comma, Cost.; e una, più specifica, in riferimento agli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost. Qualora, infatti, la Corte costituzionale dichiarasse illegittima l'autodichia del Presidente della Repubblica rispetto alle controversie instaurate dai suoi dipendenti, si riespanderebbe la giurisdizione comune, permettendo l'accesso alla giustizia attualmente negato ai ricorrenti; qualora fosse, invece, accolta la soluzione prospettata in via subordinata - sul presupposto che gli organi di autodichia siano legittimamente configurabili quali giudici speciali - sarebbe consentito, nei confronti delle decisioni degli organi di autodichia, il ricorso straordinario per cassazione.

In merito alla richiesta formulata in via principale, la Corte di cassazione ritiene che l'autodichia del Presidente della Repubblica sulle controversie instaurate dai suoi dipendenti contrasti con il principio di uguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), unitamente al riconoscimento a tutti della facoltà di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.), in quanto una determinata categoria di soggetti sarebbe irragionevolmente esclusa dalla tutela giurisdizionale (vengono in particolare citate le sentenze n. 238 e n. 120 del 2014). Secondo la Corte ricorrente, non sarebbe ipotizzabile che l'autonomia del Presidente della Repubblica «possa bilanciare, fino a comprimelo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale del personale dipendente, nella misura in cui può ragionevolmente escludersi che alcun rischio tale autonomia guarentigata corra a causa di un'iniziativa giudiziaria di suoi dipendenti».

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 102, secondo comma, Cost., che esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali, unitamente alla VI disposizione transitoria e finale, che richiede entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione la revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti, con l'eccezione delle giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari. Il Collegio giudicante e il Collegio d'appello della Presidenza della Repubblica si configurerebbero, infatti, quali giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Né - secondo la Corte ricorrente - si potrebbe ravvisare «una continuità con un analogo apparato di autodichia (vera e propria) nel sistema ordinamentale anteriore all'entrata in vigore della Costituzione (e neppure in quello pre-repubblicano)».

Sarebbero altresì violati gli artt. 108, primo comma, e 111, primo comma, Cost., che, rispettivamente, pongono una riserva di legge con riguardo all'ordinamento giudiziario e al giusto processo, pur se «i "giudici" istituiti con i citati decreti presidenziali soddisfano le esigenze di precostituzione, imparzialità e indipendenza, richieste dall'art. 6 p. 1, della Convenzione EDU e dagli artt. 108, secondo comma e 111, secondo comma, della Costituzione».

In subordine, sarebbe in ogni caso configurabile la violazione dell'art. 111, settimo comma, Cost., unitamente all'art. 3, primo comma, Cost. Il ricorso straordinario per cassazione per violazione di legge nei confronti di ogni sentenza costituirebbe, infatti, proiezione del principio di uguaglianza, poiché assicurerebbe che la legge sia interpretata e applicata allo stesso modo nei confronti di tutte le parti in giudizio. Una deroga rispetto a tale garanzia dovrebbe essere prevista espressamente dalla Costituzione.

8.6.- Le sezioni unite sottolineano di non poter superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale attraverso un'interpretazione adeguatrice della disciplina regolamentare censurata, il cui tenore testuale inequivocabilmente esclude qualunque sindacato della giurisdizione ordinaria sulle decisioni assunte dagli organi di autodichia, finanche nella forma del sindacato di legittimità esercitato in generale dalla Corte di cassazione.

Nessuna interpretazione adeguatrice da parte del giudice comune sarebbe, peraltro, possibile se si considera che a tale risultato non è giunta neppure la Corte costituzionale in sede di sindacato incidentale.

Non resterebbe, dunque, che ricorrere al conflitto di attribuzione tra poteri per accertare che i ricordati «dubbi di legittimità costituzionale», e soprattutto l'asserita lesione del diritto alla tutela giurisdizionale dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, «ridondano in menomazione o turbativa del potere giurisdizionale» della Corte di cassazione, alla quale sarebbe impedito l'esercizio del sindacato di legittimità domandato dai ricorrenti.

8.7.- La Corte ricorrente afferma, infine, che il conflitto sarebbe stato proposto tempestivamente nonostante le disposizioni regolamentari asseritamente lesive delle proprie attribuzioni costituzionali siano risalenti nel tempo, in quanto in tale giudizio non è previsto alcun termine per adire la Corte costituzionale.



Nel caso in esame, sussisterebbe l'attualità dell'interesse a ricorrere, poiché la Corte di cassazione è chiamata a decidere un ricorso proposto da dipendenti della Presidenza della Repubblica.

La Corte ricorrente ritiene sussistenti anche i requisiti soggettivo (ossia la natura di potere dello Stato della medesima Corte e del Presidente della Repubblica) e oggettivo (ossia il tono costituzionale del conflitto, che sarebbe insito nella natura di diritto fondamentale della tutela giurisdizionale, la cui violazione ridonderebbe in lesione o turbativa del potere giurisdizionale).

Da ultimo, le sezioni unite ritengono che il provvedimento per sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato da parte di un organo del potere giudiziario, nel caso in cui i relativi presupposti insorgano nel corso del giudizio e, dunque, il conflitto abbia i caratteri dell'incidentalità, sia l'ordinanza (a questo proposito vengono richiamati sia gli artt. 37, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 e 24 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che si riferiscono al "ricorso", sia il generale rinvio operato dall'art. 37, quinto comma, della stessa legge ai precedenti artt. 23, 25 e 26).

9.- Con ordinanza n. 138 del 2015 la Corte Costituzionale ha dichiarato ammissibile il conflitto, ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953.

10.- Il Presidente della Repubblica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato il primo 1° settembre 2015, si è costituito in giudizio, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

10.1.- L'Avvocatura generale dello Stato, dopo aver ripercorso la vicenda processuale nel cui ambito è stato sollevato il conflitto di attribuzione da parte della Corte di cassazione, sottolinea come il ricorso per conflitto riproponga sostanzialmente i medesimi dubbi di legittimità costituzionale prospettati nei confronti del regolamento del Senato della Repubblica, e dichiarati inammissibili con la sentenza n. 120 del 2014, «opportunamente riformulati per censurare il carattere invasivo delle norme regolamentari rispetto al potere giurisdizionale della Corte di Cassazione».

Quindi, dopo aver ricordato i parametri costituzionali la cui violazione è lamentata dalle sezioni unite della Corte di cassazione, l'Avvocatura generale dello Stato osserva come non sia «casuale» che il doppio petitum prospettato con il conflitto sollevato nei confronti del Presidente della Repubblica coincida con quello sollevato nei confronti del Senato: tale corrispondenza - a suo avviso - testimonierebbe «l'intento della Cassazione di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzioni [...] per verificare la "resistenza" del sistema di autodichia degli organi costituzionali, a prescindere dalla diversità intrinseca di tali sistemi e dalla loro distinta matrice costituzionale».

10.2.- In punto di ammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il conflitto si fondi su una interpretazione errata della sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale.

La Corte di cassazione, rivendicando l'esercizio della sua funzione giurisdizionale asseritamente lesa dalle fonti di autonomia degli organi costituzionali, lamenterebbe la violazione del diritto alla tutela giurisdizionale dei dipendenti al fine di ottenere la riespansione dell'ordinaria tutela giurisdizionale. Simile richiesta, però, esulerebbe dall'ambito del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato. Oggetto di quest'ultimo, infatti, non potrebbe essere il potere normativo dell'organo costituzionale, mediante il quale sono stati istituiti gli organi di giustizia interna, bensì solo il suo esatto dimensionamento, il suo corretto esercizio, la sua proporzionalità rispetto alle prerogative costituzionali di altri organi e «la sua rispondenza al criterio del nesso funzionale», il quale non potrebbe negarsi rispetto a controversie aventi a oggetto rapporti organici o di servizio.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 120 del 2014, avrebbe negato che le fonti di autonomia siano censurabili in sede di conflitto, potendo invece esserlo specifici atti, che su quelle fonti di autonomia si fondino, se lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili.

Il conflitto sarebbe dunque inammissibile, poiché l'atto introduttivo non avrebbe correttamente individuato «l'oggetto del contendere».

10.3.- Nel merito, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'autonomia degli organi costituzionali discenderebbe dalla loro peculiare posizione e dalle funzioni loro attribuite dalla Costituzione. Collocati al centro del sistema, essi godrebbero di determinate garanzie strettamente preordinate a garantire il libero svolgimento delle funzioni costituzionali loro assegnate. Tale ampia nozione di autonomia non comprenderebbe solo l'autonomia normativa e la potestà di autorganizzazione, ma si estenderebbe al momento applicativo delle fonti di autonomia, includerebbe la scelta delle misure idonee ad assicurarne l'osservanza e comporterebbe la necessità di sottrarre a qualsiasi giurisdizione il controllo sugli strumenti tesi a garantirne il rispetto.

Con specifico riguardo al Presidente della Repubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ricorda che la legge n. 1077 del 1948 prevede che nel Segretariato generale siano inquadrati tutti gli uffici e i servizi necessari per l'esercizio delle funzioni presidenziali, che esso rappresenti l'amministrazione della Presidenza della Repubblica e che sovrain-



tenda a tutti gli uffici e ai servizi della stessa. Al Segretariato generale sarebbe, pertanto, riconosciuta una peculiare posizione, direttamente strumentale all'espletamento delle funzioni che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica.

Dalla prima ricordata nozione di autonomia discenderebbe la competenza esclusiva dello stesso organo costituzionale in ordine alla scelta delle misure idonee a garantire il rispetto delle fonti interne di autonomia e «la conseguente necessità di sottrarre a qualsiasi giurisdizione gli strumenti intesi a garantirne il rispetto».

L'Avvocatura generale dello Stato osserva, quindi, che, con l'entrata in vigore della Costituzione e il riconoscimento dell'indipendenza della magistratura, l'autonomia dell'organo costituzionale e le relative prerogative non avrebbero più lo scopo di proteggere gli organi supremi dello Stato da «eventuali deviazioni dell'azione giurisdizionale», ma sarebbero «funzionali a preservare la suprema politicità degli organi e delle funzioni loro attribuite, in quanto immediato riflesso della sovranità popolare». Da qui discenderebbero le particolari prerogative degli organi costituzionali, tra i quali il Presidente della Repubblica. L'ampia autonomia loro riconosciuta sarebbe «pertanto riconducibile all'intrinseca politicità dei massimi organi rappresentativi, e alla conseguente necessità di assicurarne il libero svolgimento delle funzioni».

L'Avvocatura generale dello Stato richiama le decisioni della Corte costituzionale dalle quali si ricaverebbe che l'autonomia degli organi costituzionali comprende sia le prerogative espressamente previste in Costituzione, sia quelle che tale riconoscimento formale non hanno, ma che «comunque sono consolidate dal loro perpetuarsi per effetto di una "lunga tradizione" [...], o discendono da consuetudini [...], o conseguono all'ampio margine di apprezzamento della "peculiare autonomia normativa" [...], o sono ricavabili dalla posizione di autonomia e indipendenza dell'organo [...], o desumibili dalle "antiche tradizioni interpretative"» (sono menzionate le sentenze n. 120 del 2014, n. 154 del 1985, n. 78 del 1984, n. 129 del 1981 e n. 231 del 1975).

Con particolare riferimento al Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale avrebbe avvalorato un'ampia nozione di autonomia, che si fonderebbe su prerogative implicite, a partire dalla consuetudine costituzionale ravvisata a fondamento dell'esenzione dalla giurisdizione contabile. È poi richiamata la sentenza n. 1 del 2013, nella quale la Corte avrebbe affermato che non è necessario che la garanzia di autonomia sia prevista in Costituzione, ben potendo la legge e i regolamenti degli organi costituzionali «esprimere prerogative implicite alla particolare struttura ed alle specifiche funzioni» dell'organo costituzionale.

L'Avvocatura generale dello Stato - alla luce della nozione di autonomia a suo avviso ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale - ritiene che l'autodichia del Presidente della Repubblica si traduca nella tutela delle complesse attribuzioni costituzionali del Presidente delineate dalle norme costituzionali (è diffusamente richiamata in proposito la sentenza n. 1 del 2013).

Essa afferma, quindi, che, nell'esercizio dei suoi poteri, il Presidente della Repubblica dispone «di un proprio corpo burocratico», costituito dal Segretariato generale della Repubblica, e che quest'ultimo si pone in rapporto di derivazione organica rispetto al Presidente, costituendo pertanto parte integrante dello stesso organo presidenziale. L'autodichia rappresenterebbe, dunque, uno dei corollari dell'autonomia del Presidente della Repubblica e garantirebbe, insieme all'autonomia normativa, contabile e finanziaria, l'indipendenza di tale organo costituzionale.

A sostegno di tale nozione di autonomia, comprensiva di prerogative implicite dell'organo costituzionale, si sarebbe espressa anche la Corte costituzionale (è ricordata, in particolare, la sentenza n. 129 del 1981).

Da tale giurisprudenza si ricaverebbe che - benché espressamente prevista solo dall'art. 66 Cost. - la possibilità di disciplinare un procedimento di composizione delle liti con il personale dipendente si fonderebbe sull'autonomia normativa delle Camere (art. 64, primo comma, Cost.).

«Analogamente», secondo l'Avvocatura generale dello Stato, anche l'autodichia del Presidente della Repubblica avrebbe un fondamento consuetudinario: «la diretta strumentalità del Segretariato rispetto alle funzioni del Presidente della Repubblica sin dalla nascita della burocrazia dell'organo costituzionale [...] non ha mai fatto dubitare dell'esistenza di una residua forma di giustizia ritenuta esercitabile dal Capo dello Stato».

L'autodichia spetterebbe «in modo per dir così naturale» al Presidente della Repubblica, in quanto organo costituzionale e come tale in posizione di assoluta indipendenza e irresponsabilità e, quindi, al di fuori di ogni controllo e ingerenza esterna. Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la previsione di un controllo giudiziario esterno sull'organizzazione amministrativa del Segretariato generale si tradurrebbe nel condizionamento dell'esercizio delle funzioni presidenziali, potendo incidere direttamente sui provvedimenti aventi ad oggetto non solo i diritti patrimoniali dei dipendenti, ma la stessa organizzazione degli uffici e la flessibilità di tale organizzazione, in base alle esigenze di volta in volta individuate dal Presidente della Repubblica.



10.4.- Con riferimento all'asserita violazione del divieto di istituire giudici speciali previsto dall'art. 102 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato osserva, in primo luogo, che gli organi interni della Presidenza della Repubblica troverebbero «piena e diretta legittimazione, sul piano costituzionale, nelle incompressibili esigenze di preservare l'autonomia e l'indipendenza della Presidenza e, con esse, il principio della divisione dei poteri».

In secondo luogo, si dovrebbe considerare - a suo avviso - che l'art. 102 Cost., nel vietare l'istituzione di giudici speciali, mirerebbe ad evitare che possano trovare ingresso nell'ordinamento «organismi giurisdizionali troppo dipendenti dall'Esecutivo». Gli organi di autodichia sarebbero invece funzionali ad assicurare non solo l'autonomia e l'indipendenza dell'organo costituzionale, ma anche il diritto di difesa degli interessati.

Dopo aver richiamato la giurisprudenza costituzionale relativa alle giurisdizioni speciali precostituzionali e alle condizioni della loro sopravvivenza, l'Avvocatura generale dello Stato sottolinea, quindi, che l'indipendenza del giudice, consistente nell'autonoma potestà decisionale, non condizionata da interferenze dirette o indirette esterne, riguarderebbe l'ordine giudiziario nel suo complesso e i singoli organi sia ordinari sia speciali. A questo proposito, essa osserva che - quanto al profilo soggettivo - la composizione dei collegi giudicanti della Presidenza della Repubblica sarebbe pienamente conforme a quanto richiesto dalla Corte EDU nella decisione resa nel caso Savino e altri contro Italia,

Inoltre, secondo l'Avvocatura dello Stato, «l'indagine imposta dalla VI disposizione transitoria impone per la Presidenza della Repubblica di seguire le tracce della consuetudine costituzionale che la fonda ed esse, nella situazione pre-costituzionale, si rinvencono nel generale principio di giustizia ritenuta del sovrano».

Infine, la prospettiva della Corte di cassazione contrasterebbe con le tendenze del diritto dell'Unione europea, secondo il quale si dovrebbe privilegiare una interpretazione restrittiva di giudice speciale, «ravvisabile soltanto in relazione agli organi giurisdizionali istituiti e disciplinati in forme apertamente derogatorie rispetto al sistema».

10.5.- Con riguardo ai profili oggettivi del conflitto, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che, sebbene i decreti presidenziali non siano censurabili nel giudizio di legittimità costituzionale, bensì in sede di conflitto di attribuzione fra poteri, come riconosciuto con la sentenza n. 120 del 2014 per i regolamenti parlamentari, e sebbene l'autodichia dello stesso Presidente della Repubblica non abbia un fondamento costituzionale espresso, nondimeno i decreti presidenziali che hanno previsto organi interni per la decisione delle controversie di lavoro dei dipendenti di tale organo costituzionale troverebbero un fondamento nelle prerogative implicite dell'organo costituzionale.

Il sistema di autodichia della Presidenza della Repubblica fornirebbe inoltre garanzie idonee di precostituzione, imparzialità e indipendenza, quali quelle previste dall'art. 6 CEDU, che corrisponderebbero peraltro - anche secondo la Corte di cassazione - ai principi di cui agli artt. 25, 104, 107 e 108 Cost.

Richiamando la giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto un «fondamento univoco di taluni profili organizzativi degli organi costituzionali sulla base di comuni profili funzionali, idonei a garantirne l'autonomia», potrebbe ritenersi sussistente - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - una vera e propria consuetudine su cui si fonderebbe l'autodichia del Presidente della Repubblica. A questo proposito dovrebbero essere tenuti in considerazione: «l'ampio lasso di tempo ormai intercorso dai primi decreti presidenziali [...], nell'ambito del quale si è dispiegata la ripetizione costante ed uniforme del comportamento nel tempo degli attori istituzionali coinvolti (c.d. diuturnitas)»; «la conformità degli organi giudicanti e dei procedimenti disciplinati dai richiamati decreti presidenziali ai parametri costituzionali e ai parametri CEDU»; e gli argomenti utilizzati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 129 del 1981 in merito alla consuetudine relativa all'autonomia contabile e all'esenzione dal giudizio di conto per il Presidente della Repubblica.

10.6.- L'Avvocatura generale evidenzia, quindi, l'«effetto paradossale» che deriverebbe dalla rimozione dell'autodichia, ossia l'impropria equiparazione del personale della Presidenza della Repubblica al personale contrattualizzato delle amministrazioni di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, alla luce della specialità dell'ordinamento del personale della Presidenza della Repubblica.

10.7.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la richiesta formulata in via subordinata dalla ricorrente - ossia la possibilità che avverso le decisioni degli organi di autodichia sia possibile esperire il ricorso straordinario innanzi alla Corte di cassazione - apparirebbe «distonica» rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale vigente. Peraltro, il suo accoglimento minerebbe in modo irrimediabile «l'equilibrio connaturato all'autodichia della Presidenza della Repubblica».

10.8.- L'Avvocatura generale dello Stato, in data 29 marzo 2016, ha depositato, in difesa del Presidente della Repubblica, ulteriore memoria, con cui insiste per la dichiarazione di inammissibilità e, in subordine, di infondatezza del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.



In tale atto, l'Avvocatura generale dello Stato insiste in modo particolare sulle eccezioni di inammissibilità del conflitto. Essa richiama nuovamente le differenze che caratterizzano i giudizi incidentali di legittimità costituzionale e quelli sui conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, al fine di dimostrare che la Corte di cassazione avrebbe operato una indebita commistione fra le due tipologie, e ribadisce che la formulazione di un doppio petitum da parte della ricorrente implicherebbe due modi diversi di qualificare gli organi di autodichia, con differenti ordini di conseguenze.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato approfondisce gli argomenti già spesi nell'atto di costituzione in giudizio, con particolare attenzione all'individuazione del fondamento costituzionale dell'autodichia: l'autonomia dell'organo costituzionale comprenderebbe, oltre alla potestà di produzione normativa e di organizzazione amministrativa in relazione alle proprie strutture interne, anche la potestà di dare applicazione alle disposizioni regolamentari poste a presidio della sua posizione costituzionale.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza del 19 dicembre 2014 (iscritta al n. 1 del reg. confl. pot. del 2015), ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica in relazione all'approvazione, da parte del medesimo Senato, degli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

La ricorrente premette di essere stata investita della decisione sul ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, da un dipendente del Senato, per l'annullamento della decisione, resa il 29 settembre 2011, in grado di appello, dal Consiglio di garanzia del Senato, nell'ambito di un giudizio di ottemperanza relativo ad una controversia di lavoro.

Osserva la Corte di cassazione che le disposizioni regolamentari ricordate, affidando ad organi interni a quel ramo del Parlamento la decisione delle controversie con l'amministrazione del Senato, che attengano allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti del Senato, precluderebbero l'accesso di questi ultimi alla piena tutela giurisdizionale, così comprimendo la sfera di attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria, in violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.

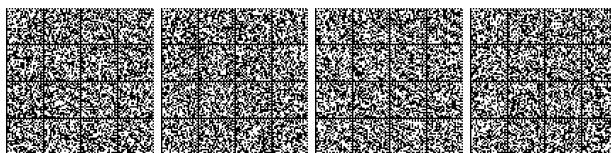
Evidenzia la ricorrente, in primo luogo, che la Costituzione prevede testualmente una vera e propria autodichia solo all'art. 66 Cost., a mente del quale ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. Ritiene, conseguentemente, che le disposizioni regolamentari del Senato - le quali, invece, riservano ad organi interni di quest'ultimo anche la decisione delle controversie con i suoi dipendenti - si porrebbero in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), coniugato con il riconoscimento a tutti del diritto fondamentale di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.).

La ricorrente denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., il quale esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Tale parametro - a suo avviso - dovrebbe essere letto congiuntamente alla VI disposizione transitoria e finale della Costituzione, ai sensi della quale, entro cinque anni dall'entrata in vigore di quest'ultima, si sarebbe dovuto procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti. Alla luce di tale disciplina costituzionale, la Commissione contenziosa ed il Consiglio di garanzia - previsti dalle fonti di autonomia del Senato quali giudici, rispettivamente di primo e secondo grado, delle controversie instaurate dai dipendenti nei confronti dell'amministrazione del Senato - si porrebbero, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali illegittimamente istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Ove si individuasse un profilo di continuità rispetto all'autodichia dell'ordinamento pre-repubblicano, il difetto di revisione degli organi di autodichia del Senato determinerebbe anche la violazione dell'art. 111 Cost., che afferma il principio del giusto processo (primo comma) e la necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (secondo comma), non potendo ritenersi rispettoso di tali principi un processo che si svolga «dinanzi ad un giudice incardinato in una delle parti».

Per la stessa ragione, non sarebbe soddisfatto neppure il principio dell'indipendenza dei giudici speciali, prescritto dall'art. 108, secondo comma, Cost.

Secondo la ricorrente, la lesione dei ricordati principi - e, in particolare, del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale - ridonderebbe «non già in un vizio di incostituzionalità, ma in lesione o turbativa del potere giurisdizionale». La normativa «sub-regolamentare» approvata dal Senato avrebbe perciò un carattere invasivo delle attribuzioni del potere giudiziario.



Osserva, infine, la Corte di cassazione che «il carattere chiuso e circoscritto del sistema di autodichia del Senato» precluderebbe la possibilità del ricorso straordinario riconosciuto dal settimo comma dell'art. 111 Cost. Qualora si ritenesse che gli organi di autodichia del Senato siano organi speciali di giurisdizione, esistenti anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, e che il procedimento di revisione, prescritto dalla VI disposizione transitoria e finale della Costituzione, abbia avuto corso, così da soddisfare i canoni del giusto processo e quelli di terzietà, imparzialità ed indipendenza del giudice, residuerebbe comunque, a tutto concedere, la violazione degli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost.

Chiede, pertanto, la ricorrente, in via subordinata, che in tale ipotesi il ricorso sia accolto, nella parte in cui le menzionate disposizioni regolamentari non consentono il ricorso in Cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., contro le decisioni pronunciate dagli organi di autodichia.

2.- Con un ulteriore conflitto, sollevato con ordinanza del 19 gennaio 2015 (iscritta al n. 2 del reg. confl. pot. del 2015), la Corte di cassazione, sezioni unite civili, chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava al Presidente della Repubblica approvare il decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, i quali istituiscono e disciplinano, all'interno della Presidenza della Repubblica, gli organi competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della medesima Presidenza della Repubblica.

La ricorrente riferisce di essere investita della decisione sul ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., da alcuni dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, per la cassazione della decisione resa, il 17 aprile 2012, dal Collegio d'appello della Presidenza della Repubblica, in un giudizio promosso dai medesimi dipendenti al fine di ottenere il riconoscimento di somme maturate a titolo di indennità perequativa e indennità di comando, nell'ambito del rapporto di lavoro intercorso con il Segretariato generale.

La Corte di cassazione rileva come i predetti decreti presidenziali - in violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale della Costituzione, 108, primo comma, e 111, primo comma, Cost. - precludano l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale comune nelle controversie di lavoro e, dunque, determinino una «lesione o turbativa del potere giurisdizionale».

Premette la ricorrente come la sussistenza di un'autodichia «vera e propria» in tema di controversie instaurate dai dipendenti della Presidenza della Repubblica con il medesimo organo costituzionale sia stata negata, dalla giurisdizione ordinaria, sino alla sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione 17 marzo 2010, n. 6529. Quest'ultima avrebbe, invece, registrato la scelta del Presidente della Repubblica di dotarsi, a partire dal 1996, di organi interni per la decisione di tali controversie. In questa sentenza sarebbe stato evidenziato, da un lato, come tale scelta abbia un fondamento costituzionale indiretto nella potestà di autorganizzazione e nell'autonomia contabile dell'organo costituzionale e, dall'altro, come gli organi così istituiti soddisfino i requisiti richiesti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa Savino e altri contro Italia (sentenza del 28 aprile 2009).

In tale contesto - osserva la Corte di cassazione - è successivamente intervenuta la sentenza n. 120 del 2014 di questa Corte, e i principi in essa affermati dovrebbero trovare applicazione anche con riguardo all'autodichia del Presidente della Repubblica in materia di controversie che attengano allo stato e alla carriera giuridica ed economica del personale di tale organo costituzionale.

Ad avviso delle sezioni unite, l'autodichia del Presidente della Repubblica si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.) e con il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.), poiché il diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale spettante a ciascun dipendente dell'organo non potrebbe risultare del tutto sacrificato, pur se posto in bilanciamento con la garanzia costituzionale di autonomia del Presidente della Repubblica.

La Corte di cassazione ravvisa inoltre, nelle disposizioni impugnate, la violazione del divieto di istituzione di giudici speciali, previsto dall'art. 102, secondo comma, Cost. e dalla VI disposizione transitoria e finale, ai sensi della quale, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si sarebbe dovuto procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti. Assume infatti che il Collegio giudicante di primo grado ed il Collegio d'appello, quali giudici delle controversie dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, previsti dai ricordati decreti presidenziali, si porrebbero, rispetto alla giurisdizione ordinaria, appunto come giudici speciali, illegittimamente istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

In via subordinata, la ricorrente osserva che, ove si ritenesse legittima la configurazione degli organi di giustizia interna della Presidenza della Repubblica come giudici speciali, rileverebbe comunque la preclusione dell'accesso al sindacato di legittimità nella forma del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., e dell'art. 360, quarto comma, del codice di procedura civile, con conseguente ingiustificato trattamento differenziato (art. 3, primo



comma, Cost.) dei dipendenti della Presidenza della Repubblica rispetto agli altri dipendenti pubblici. E chiede, dunque, che questa Corte, accogliendo il conflitto, affermi la possibilità di esperire il ricorso straordinario per cassazione avverso le decisioni in ultimo grado, o in grado unico, degli organi di giustizia interna della Presidenza della Repubblica.

In conclusione, i dubbi relativi alla compatibilità con la Costituzione delle disposizioni regolamentari in tema di autodichia - e soprattutto la denunciata lesione del diritto alla tutela giurisdizionale in capo ai dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica - si risolverebbero, per la ricorrente, in una invasione o turbativa del potere giurisdizionale della Corte di cassazione, la quale non potrebbe svolgere il sindacato di legittimità domandato dai ricorrenti.

3.- I ricorsi per conflitto di attribuzione, proposti dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, rispettivamente nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica, hanno entrambi ad oggetto gli atti normativi con cui gli organi costituzionali in questione hanno disciplinato le controversie con i propri dipendenti, prevedendo che la decisione di queste sia affidata ad organi interni. Ed entrambi i ricorsi chiedono a questa Corte di pronunciarsi sul fondamento e sull'esatta delimitazione dei poteri di autodichia dei due organi costituzionali.

Poiché i termini dei conflitti sono largamente coincidenti, devono essere riuniti e decisi con unica sentenza (sentenza n. 129 del 1981).

4.- In via preliminare, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento spiegato - nel giudizio iscritto al reg. confl. pot. n. 1 del 2015 - da P. L., parte ricorrente nel giudizio instaurato innanzi alla Corte di cassazione.

Nei giudizi per conflitto di attribuzione non è, di norma, ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi. Tale regola, tuttavia, non opera quando la pronuncia resa nel giudizio costituzionale potrebbe precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata dall'interveniente (da ultimo, sentenze n. 52 del 2016, n. 144 del 2015, n. 222 e n. 221 del 2014). Tale è la situazione di P. L. nel giudizio in esame, poiché il rigetto del ricorso impedirebbe all'interveniente di agire innanzi alla giurisdizione ordinaria a tutela di un proprio diritto soggettivo: è quindi necessario che P. L. sia ammesso a far valere le proprie ragioni davanti a questa Corte.

5.- Va inoltre confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità dei conflitti sollevati dalla Corte di cassazione - già dichiarata da questa Corte, in sede di prima e sommaria delibazione, con le ordinanze n. 137 e n. 138 del 2015 - sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi.

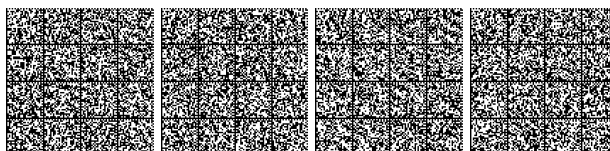
5.1.- Con riguardo al profilo soggettivo, deve essere ribadita la legittimazione della Corte di cassazione ad essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato, a fronte della costante giurisprudenza di questa Corte, che tale legittimazione riconosce ai singoli organi giurisdizionali, in quanto competenti, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle proprie funzioni, la volontà del potere cui appartengono (*ex multis*, con specifico riferimento alla legittimazione della Corte di cassazione, sentenze n. 29 e n. 24 del 2014, n. 320 del 2013 e n. 333 del 2011).

Né sussistono dubbi, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, in ordine alla qualificazione come poteri dello Stato del Senato della Repubblica (*ex multis*, ordinanza n. 139 del 2016) e del Presidente della Repubblica (*ex multis*, sentenza n. 1 del 2013).

5.2.- L'ammissibilità dei conflitti deve essere confermata anche sotto il profilo oggettivo, in quanto entrambe le ordinanze prospettano un conflitto «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» (art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953).

Sul punto, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, in relazione ad entrambi i conflitti, che la prospettazione della Corte di cassazione si fonderebbe su un'interpretazione errata della sentenza n. 120 del 2014 di questa Corte. Ad avviso dell'Avvocatura, attraverso lo strumento del conflitto, non potrebbe essere posto in discussione il potere normativo mediante il quale sono istituiti gli organi di giustizia interna, ma solo - per il tramite dell'impugnazione di singoli «atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili» - il suo esatto dimensionamento, il suo corretto esercizio, la sua proporzionalità «rispetto alle prerogative di altri organi depositari dei valori del sistema (separazione dei poteri; tutela dei diritti fondamentali)», nonché la «rispondenza al criterio del nesso funzionale», rispetto all'autonomia delle Camere e del Presidente della Repubblica, della decisione della singola controversia di lavoro assunta dagli organi interni. In caso contrario, si realizzerebbe un'indebita commistione tra i due tipi di giudizi, quello di legittimità costituzionale e quello sui conflitti tra poteri, poiché sarebbe invocata una pronuncia relativa a profili, peraltro già vagliati in sede di giudizio di legittimità costituzionale, che esulano dall'ambito oggettivo di un conflitto.

L'eccezione non è fondata.



I singoli atti applicativi della fonte di autonomia non sono che conseguenza della previsione contenuta in quella fonte, che attribuisce ad organi interni la decisione sulle controversie di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali in questione; e la ricorrente ritiene lesiva della sua sfera di attribuzioni costituzionali la stessa approvazione di quelle fonti. Pertanto, oggetto di entrambi i conflitti sono tali fonti di autonomia, in quanto altererebbero, a danno delle attribuzioni della giurisdizione di legittimità, nella prospettazione della ricorrente, l'ordine costituzionale delle competenze.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, si tratta di fonti non sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (sentenze n. 120 del 2014 e n. 154 del 1985). Questa stessa giurisprudenza ha tuttavia riconosciuto che tali fonti sono suscettibili di dar luogo a un conflitto tra poteri se ledono la sfera di attribuzione di un altro organo costituzionale.

I conflitti in esame sono pertanto ammissibili, perché la Corte di cassazione - sia pure sottolineando particolarmente l'asserita lesione, da parte degli atti impugnati, di diritti fondamentali delle parti private - lamenta che la fonte di autonomia avrebbe illegittimamente sottratto alla Corte di cassazione quote di potere giurisdizionale.

Devono essere rigettate anche le ulteriori eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica, relative all'asserita contraddittorietà dei petiti contenuti negli atti introduttivi. Infatti, tali asserite contraddittorietà involgono profili di merito, da apprezzare unitamente a quest'ultimo.

6.- Va infine precisato, sempre in via preliminare, che questa Corte, nel giudizio per conflitto tra poteri dello Stato, non è chiamata a decidere singole questioni di legittimità costituzionale di atti normativi, sollevate in relazione a specifici parametri costituzionali, bensì ad assicurare l'ordine costituzionale delle competenze tra gli organi in conflitto. Le censure mosse dalla ricorrente in relazione alla violazione di diritti individuali, ovvero in ordine alla lesione di specifici parametri costituzionali, devono essere valutate alla luce del tipo di giudizio instaurato innanzi a questa Corte, preordinato, appunto, a verificare se compete al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare norme che attribuiscono ad organi interni la cognizione delle controversie instaurate dai propri dipendenti, sottraendole alla giurisdizione e, dunque, ledendone la sfera di attribuzione.

Pertanto, pur lamentando la ricorrente, in entrambi i ricorsi, la lesione di plurimi parametri costituzionali e, anzitutto, dell'art. 24 Cost. - essenzialmente nella prospettiva della spettanza, ai ricorrenti nei giudizi a quibus, del diritto individuale di azione - ciò che conta, ai fini del presente giudizio per conflitto, è che la medesima ricorrente abbia avuto cura di motivare la ridondanza di tali asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali: ed è sull'allegata violazione di tale sfera che questa Corte è chiamata a pronunciarsi.

7. - Entrambi i ricorsi non sono fondati.

7.1.- L'autodichia - che viene ora in rilievo come potestà degli organi costituzionali di decidere attraverso organi interni le controversie che attengano allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati in materia - costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale.

Questa Corte deve tener conto della circostanza per cui l'autodichia è stata ritenuta dagli organi costituzionali chiamati in giudizio - sulla base di una risalente tradizione per le Camere, in virtù di più recenti orientamenti per il Presidente della Repubblica - una delle condizioni per il dispiegarsi della propria autonomia e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni. Alla luce di tale circostanza, è dunque qui in discussione se le deroghe al diritto comune che l'autodichia implica - in particolare, la sottrazione alla giurisdizione comune delle controversie tra gli organi in questione e i loro dipendenti - violino l'ordine costituzionale delle competenze.

7.2.- Come è noto, l'autonomia che la Costituzione riconosce agli organi costituzionali - per quel che qui interessa, Camere e Presidente della Repubblica - si manifesta, innanzitutto, sul piano normativo. La Costituzione ne ragiona espressamente solo in riferimento alle Camere, conferendo a ciascuna di esse il potere di darsi un regolamento (art. 64 Cost.). Questa Corte ha tuttavia già riconosciuto che anche i regolamenti approvati dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale, conferendo alla legge che li prevede (legge 9 agosto 1948, n. 1077, recante «Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica») un carattere meramente ricognitivo (sentenza n. 129 del 1981).

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre avuto modo di definire i contorni dell'autonomia normativa che la Costituzione così assegna tanto alle Camere, quanto al Presidente della Repubblica. In relazione alle Camere, questa Corte ha affermato che l'autonomia in parola non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l'organizzazione interna (sentenza n. 120 del 2014). In relazione al Presidente della Repubblica, essa ha evidenziato che tale organo necessita di un proprio apparato orga-



nizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato (sentenza n. 129 del 1981).

Riferendosi ad entrambi gli organi, questa Corte ha in definitiva chiarito che, attraverso la potestà normativa in parola, gli organi costituzionali in questione sono messi nella condizione di provvedere alla «produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi» (sentenza n. 129 del 1981).

Così, l'autonomia normativa logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi "serventi", che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali.

Su questo stesso fondamento poggia la potestà, riconosciuta agli organi costituzionali, di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti: infatti, il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale.

D'altra parte, l'autonomia normativa qui in questione ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune.

7.3.- La giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (sentenza n. 129 del 1981, e, nello stesso senso, anche sentenze n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996). Tale momento applicativo, ossia proprio l'autodichia di cui qui si discute, costituisce dunque uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica.

Tutto ciò vale necessariamente per ciò che attiene alla diretta disciplina delle funzioni costituzionali primarie attribuite agli organi di vertice del sistema: si pensi, ad esempio, alle modalità di voto nelle Camere, soggette non solo all'esaustiva capacità qualificatoria del regolamento parlamentare, con esclusione di qualunque potestà definitoria alternativa da parte del diritto comune, ma anche sottratte a poteri d'accertamento e d'interpretazione "esterni", in particolare dell'autorità giudiziaria (sentenza n. 379 del 1996). Ma ciò vale anche per l'interpretazione e l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro, in occasione di controversie che oppongano i dipendenti all'organo costituzionale (nel nostro caso, le Camere e il Presidente della Repubblica) presso il quale prestano servizio.

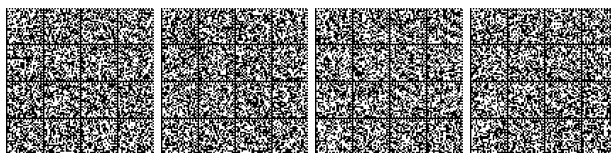
In altri termini, le Camere e il Presidente della Repubblica hanno provveduto a disciplinare, attraverso le fonti di autonomia, il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, poiché hanno ritenuto tale scelta funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia. La conseguente riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione di tali fonti non comporta un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, una lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente: costituisce, invece, il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna.

In questa direzione va dunque sciolta la riserva esplicitamente formulata nella sentenza n. 120 del 2014 di questa Corte, che definiva «questione controversa» il confine e il fondamento dell'autodichia: in tanto quest'ultima non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, in quanto (e solo in quanto) riguarda i rapporti di lavoro dei dipendenti.

D'altra parte, ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire.

7.4.- Gli organi di autodichia sono dunque chiamati a decidere sulle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti in luogo dell'autorità giudiziaria "comune".

Ciò significa, in primo luogo, che la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti non è assente, come lamenta la ricorrente.



A fronte di situazioni nelle quali tale tutela risultava effettivamente inesistente, questa Corte ha riconosciuto, e non può che ribadire qui, che la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, non può conoscere eccezioni (sentenza n. 238 del 2014).

Nel caso in esame, tuttavia, la tutela delle posizioni giuridiche dei dipendenti, nelle controversie che li oppongano all'organo costituzionale, risulta assicurata per il tramite dell'istituzione di organi interni e procedure di garanzia variamente conformate, in un contesto che al tempo stesso consente che l'interpretazione e l'applicazione della specifica normativa approvata in materia dagli organi costituzionali sia sottratta ad ingerenze esterne.

La tutela dei dipendenti è quindi assicurata non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale.

L'affidamento a collegi interni del compito di interpretare e applicare le norme relative al rapporto di lavoro dei dipendenti con gli organi costituzionali di cui si tratta, nonché la sottrazione delle decisioni di tali collegi al controllo della giurisdizione comune è, in definitiva, un riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali.

Non essendo stati configurati gli organi di autodichia quali giudici speciali, avverso le loro decisioni non sarebbe neppure configurabile - come richiesto in via subordinata dalla ricorrente - il ricorso ex art. 111, settimo comma, Cost.

In secondo luogo, ma è quel che più conta ai fini del riconoscimento dell'esistenza di una tutela effettiva, deve sottolinearsi la circostanza che le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica hanno dato vita ad organi di autodichia i quali, benché “interni” ed estranei all'organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia.

In particolare, le fonti di autonomia delle Camere assicurano attualmente idonee incompatibilità, volte ad impedire che il medesimo soggetto possa contemporaneamente far parte dell'organo amministrativo che assume i provvedimenti relativi al personale (Consiglio di Presidenza del Senato e Ufficio di Presidenza della Camera) e degli organi di autodichia in primo e secondo grado. Inoltre, pur prevedendo che i componenti di tali ultimi organi siano scelti in larga parte fra i parlamentari, le medesime fonti richiedono che costoro possiedano determinate competenze tecniche, sul corretto presupposto che la loro qualificazione professionale possa favorire un esercizio indipendente della funzione (sentenza n. 177 del 1973).

Per parte sua, il Presidente della Repubblica ha istituito organi di primo e secondo grado, composti solo da magistrati, nominati con suo decreto, su proposta del Segretario generale, previa designazione dei Presidenti dei rispettivi organi giudiziari.

Né è da trascurare che, presso entrambi gli organi costituzionali, i giudizi si svolgono, in primo e in secondo grado, secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio.

Tutto ciò ulteriormente conferma che la deroga alla giurisdizione qui in discussione, di cui costituisce riflesso la connessa limitazione del diritto al giudice, non si risolve in un'assenza di tutela. Tale limitazione, infatti, risulta compensata dall'esistenza di rimedi interni affidati ad organi che, pur inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa, garantiscono, quanto a modalità di nomina e competenze, che la decisione delle controversie in parola sia assunta nel rispetto del principio d'imparzialità, e al tempo stesso assicurano una competenza specializzata nella decisione di controversie che presentano significativi elementi di specialità (specialità riconosciuta dalla stessa parte privata intervenuta in giudizio a sostegno dell'accoglimento del conflitto).

Si può quindi affermare che gli organi di autodichia sono chiamati a dirimere, in posizione super partes, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie in cui siano coinvolte le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti. Non a caso, questa Corte ha già riconosciuto che il carattere oggettivamente giurisdizionale dell'attività degli organi di autodichia, posti in posizione d'indipendenza, li rende giudici ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio (sentenza n. 213 del 2017; in precedenza, per la qualificazione di situazioni analoghe, sentenze n. 376 del 2001 e n. 12 del 1971).

8.- Per tutto quanto affermato, l'approvazione, da parte del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica, degli atti normativi impugnati non ha determinato una lesione della sfera di attribuzioni della ricorrente Corte di cassazione, sezioni unite civili. Vanno perciò rigettati i ricorsi per conflitto da questa proposti.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare gli atti impugnati con le ordinanze di cui in epigrafe, nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170262

N. 263

Sentenza 24 ottobre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento per il riesame delle ordinanze che dispongono una misura cautelare coercitiva - Svolgimento in camera di consiglio.

– Codice di procedura penale, artt. 309, comma 8, e 127, comma 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

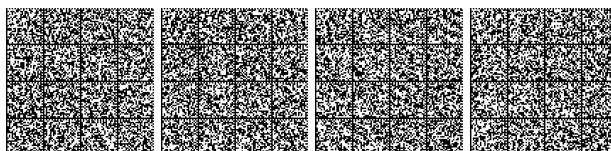
Presidente: Paolo GROSSI;

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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, del codice di procedura penale, promossi dal Tribunale ordinario di Lecce, con una ordinanza del 19 giugno e due ordinanze del 29 agosto 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 341, 342 e 343 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2016.



Visti l'atto di costituzione di D. V., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica e nella camera di consiglio del 24 ottobre 2017 il giudice relatore Franco Modugno; uditi l'avvocato Ladislao Massari per D. V. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze di analogo tenore, emesse il 19 giugno 2015 (r.o. n. 341 del 2015) e il 29 agosto 2015 (r.o. n. 342 e n. 343 del 2015), il Tribunale ordinario di Lecce, sezione per il riesame, solleva questioni di legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consentono che il procedimento per il riesame delle misure cautelari si svolga, su richiesta dell'indagato o del ricorrente, nelle forme della pubblica udienza», denunciando la violazione degli artt. 3, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti, CEDU).

Il giudice *a quo* premette di essere investito delle richieste di riesame delle ordinanze con le quali è stata applicata ai ricorrenti la misura della custodia cautelare in carcere per i reati di furto e ricettazione aggravata in concorso (nel caso di cui all'ordinanza r.o. n. 341 del 2015), di associazione di stampo mafioso (nel caso di cui all'ordinanza r.o. n. 342 del 2015) e di cessione illecita di sostanze stupefacenti (nel caso di cui all'ordinanza r.o. n. 343 del 2015).

Riferisce, altresì, che in ciascuno dei casi il difensore dell'interessato ha chiesto preliminarmente che il procedimento sia trattato nelle forme dell'udienza pubblica.

L'istanza - ad avviso del rimettente - non potrebbe essere accolta, ostandovi l'univoco disposto dell'art. 309, comma 8, cod. proc. pen., a mente del quale il procedimento davanti al tribunale del riesame si svolge in camera di consiglio nelle forme previste dall'art. 127 cod. proc. pen., e dunque - in forza del comma 6 di tale articolo - senza la presenza del pubblico.

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disciplina.

Essa violerebbe, anzitutto, l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con il principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima ha ritenuto, infatti, incompatibili con l'indicata garanzia convenzionale taluni procedimenti giurisdizionali dei quali la legge italiana prevedeva la trattazione in forma camerale, senza consentire la partecipazione del pubblico, e in specie i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione (sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia). A tale conclusione la Corte europea è pervenuta richiamando la propria costante giurisprudenza, secondo la quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette a giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce uno dei mezzi per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo così a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, ossia l'equo processo. La Corte ha escluso, altresì, che nel caso esaminato ricorresse alcuna circostanza eccezionale atta a giustificare una deroga generale e assoluta al principio di pubblicità dei giudizi. In particolare, ha osservato che - pur a fronte dell'elevato grado di tecnicismo che le procedure di prevenzione possono presentare e delle esigenze di protezione della vita privata di terze persone, in esse spesso riscontrabili - l'entità della «posta in gioco» e gli effetti che le procedure stesse possono produrre sulle persone coinvolte non consentono di affermare che il controllo del pubblico non rappresenti una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato. Di conseguenza, ha giudicato «essenziale», ai fini del rispetto del citato art. 6, paragrafo 1, della CEDU, che i soggetti coinvolti nelle procedure in questione «si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

Alla luce di tali affermazioni, la Corte costituzionale ha dichiarato quindi illegittime, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., le norme regolative del procedimento di prevenzione nella parte in cui non consentivano che, su istanza degli interessati, la procedura si svolgesse nelle forme dell'udienza pubblica, quanto ai gradi di merito (sentenza n. 93 del 2010). Nell'occasione, la Corte costituzionale ha escluso che la norma convenzionale, come interpretata dalla Corte europea, contrasti con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione. Pur in assenza di un'espressa menzione nella Carta costituzionale, il principio di pubblicità delle udienze - specie per quanto attiene al giudizio penale - deve ritenersi, infatti, connaturato ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale - in forza dell'art. 101, primo comma, Cost. - trova in quella sovranità la propria legittimazione.



Alle medesime conclusioni la Corte è successivamente pervenuta anche in rapporto al procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza (sentenza n. 135 del 2014), al procedimento davanti al tribunale di sorveglianza (sentenza n. 97 del 2015) e al procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca in sede esecutiva (sentenza n. 109 del 2015).

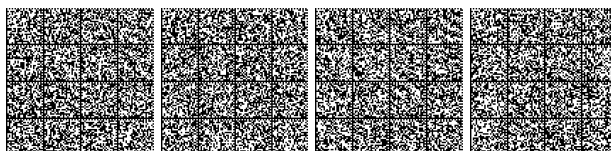
Secondo il giudice *a quo*, analoga declaratoria di illegittimità costituzionale si imporrebbe anche con riguardo al procedimento di riesame delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva, disciplinato dall'art. 309 cod. proc. pen. Tale procedimento - al pari di quello di appello ai sensi dell'art. 310 cod. proc. pen. e di quello di riesame delle misure cautelari reali (art. 324 cod. proc. pen.) - non presenterebbe, infatti, almeno di regola, un «rilevante tasso di tecnicismo giuridico», attenendo ad un fatto storico concreto. La valutazione affidata al giudice non differirebbe - se non per una minore ampiezza - da quella insita in ogni giudizio di merito, dovendosi verificare la fondatezza dell'addebito cautelare - sotto il profilo della sussistenza di gravi indizi di colpevolezza, quanto alle misure personali, e della giuridica plausibilità, quanto a quelle reali - nella prospettiva di applicare, in caso di positiva delibazione e di accertata sussistenza di esigenze cautelari, provvedimenti che possono avere effetti sostanzialmente coincidenti con quelli della pena irrogata con la sentenza definitiva. La «posta in gioco» sarebbe inoltre altissima, trattandosi di procedimento idoneo ad incidere in modo rilevante sulla libertà personale, sull'onorabilità e (nel caso delle misure reali) sul patrimonio del soggetto in esso coinvolto.

«Sotto l'aspetto mediatico», d'altronde, l'esecuzione di una misura cautelare rappresenterebbe, per comune esperienza, il «momento [...] traumatico di emersione del procedimento» penale. Tale circostanza solleciterebbe l'attenzione dell'opinione pubblica sull'esito del procedimento di riesame, che offre al sottoposto alla misura la prima possibilità di confrontarsi in contraddittorio con il materiale indiziario raccolto nei suoi confronti, rendendo così «quanto mai opportuna» la pubblicità delle udienze al fine di assicurare la trasparenza dell'attività giudiziaria.

Alla partecipazione del pubblico alla trattazione del ricorso di cui all'art. 309 cod. proc. pen. non osterebbe, per altro verso, alcuna delle circostanze indicate nel secondo periodo del paragrafo 1 dell'art. 6 della CEDU (secondo il quale «l'accesso nella sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia»). Nei giudizi *a quibus*, si discute dell'applicazione della misura cautelare carceraria nei confronti di soggetti indagati per reati che non coinvolgono né l'interesse alla morale, né quello all'ordine pubblico o alla sicurezza nazionale, né gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa.

Neppure potrebbe venire in rilievo l'esigenza di evitare una lesione degli interessi della giustizia, in considerazione del fatto che la misura cautelare viene applicata, di regola, in una fase del procedimento - quella delle indagini preliminari - governata dal principio di segretezza per non compromettere la genuina acquisizione delle prove e quindi il compiuto accertamento dei fatti. Di là dal fatto che non sempre la misura cautelare è disposta in detta fase, varrebbe osservare che proprio la proposizione della richiesta di riesame fa cadere il segreto sugli atti di indagine, dovendo l'autorità procedente trasmettere gli atti presentati dal pubblico ministero a sostegno della richiesta della misura, nonché quelli successivi favorevoli alla persona sottoposta alle indagini. Il segreto cadrebbe, anzi, ancor prima, con la consegna all'indagato di copia del provvedimento in sede di esecuzione della misura (art. 293 cod. proc. pen.), posto che gli atti di indagine compiuti dal pubblico ministero e dalla polizia giudiziaria sono coperti dal segreto fino a quando l'imputato non ne possa avere conoscenza (art. 329 cod. proc. pen.).

Quello di riesame è certamente un giudizio di natura sommaria e provvisoria, che si inserisce nel procedimento principale solo al fine di verificare la legittimità dell'applicazione di una misura cautelare e che è destinato ad essere superato dalla sentenza dibattimentale. Il carattere incidentale del procedimento non basterebbe, tuttavia, a renderlo compatibile, *in parte qua*, con il dettato convenzionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso, bensì, l'applicabilità dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU al procedimento in materia di ricasazione, sul rilievo che esso costituisce una procedura incidentale non finalizzata ad una «decisione» sulla «fondatezza» di una «accusa penale» - come richiede la citata norma convenzionale - ma solo a determinare l'autorità competente a trattare la causa *ratione loci* (sentenza 9 febbraio 2006, *Celot contro Italia*). Tale conclusione non riguarderebbe, tuttavia, il procedimento di riesame, nel quale il tribunale - in sede di verifica della sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza - esprime un giudizio che costituisce una sorta di anticipazione della sentenza dibattimentale, rappresentato dalla elevata probabilità che, sulla scorta degli elementi offerti, la responsabilità penale dell'indagato sarà poi affermata nel processo. Quel che rileverebbe, ai fini dell'applicazione dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, è che si è a fronte di un giudizio sull'accusa penale - ipotesi senz'altro riscontrabile nel caso in esame - e non anche la circostanza che tale decisione vale a definire la «causa». Il



giudizio del tribunale del riesame, d'altro canto, inciderebbe in modo definitivo - salve circostanze sopravvenute - sulla libertà personale e sul diritto di proprietà dell'interessato, sia pure ai soli fini cautelari.

La disciplina censurata violerebbe anche l'art. 111, primo comma, Cost., per contrasto con i principi del «giusto processo», ai quali, per quanto già detto, non potrebbe ritenersi estraneo - pur in difetto di enunciazione espressa - il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie.

Risulterebbe violato, infine, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ingiustificata disparità di trattamento dei soggetti coinvolti nel procedimento di riesame sia rispetto ai soggetti coinvolti nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e di misure di sicurezza - ai quali, per effetto dei ricordati interventi della Corte costituzionale, è ora riconosciuto il diritto di chiedere la trattazione in udienza pubblica della procedura - sia rispetto ai soggetti coinvolti nel giudizio abbreviato e nel giudizio ordinario.

2.- È intervenuto in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

L'interveniente rileva preliminarmente che, secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, nei casi di specie la richiesta di trattazione del procedimento in udienza pubblica è stata formulata dal difensore. Trattandosi di far valere un diritto personalissimo, non afferente alla sfera della difesa tecnica e potenzialmente confliggente con il diritto alla riservatezza, proprio della condizione dell'indagato detenuto in base a titolo precario, la richiesta avrebbe dovuto essere avanzata, per contro, personalmente da quest'ultimo o a mezzo di difensore munito di procura speciale, il che non si evince dall'ordinanza di remissione. Di conseguenza, non essendo possibile verificare se la richiesta di trattazione in udienza pubblica corrisponda effettivamente alla volontà e all'interesse dell'indagato, resterebbe inibito il necessario scrutinio circa la rilevanza delle questioni.

Nel merito, le questioni sarebbero in ogni caso infondate.

La procedura incidentale di riesame non è volta, infatti, a decidere sul merito della responsabilità penale e la pronuncia che la conclude non è destinata ad assumere il connotato della irrevocabilità. La decisione ha luogo allo stato degli atti, e anche quello che la giurisprudenza definisce come giudicato cautelare presenta «una stabilità piuttosto effimera». Conseguentemente, la procedura non ricadrebbe nell'ambito di applicazione dell'art. 6 della CEDU, che attiene unicamente ai procedimenti finalizzati a verificare la fondatezza sostanziale dell'accusa.

Neppure, d'altro canto, potrebbe ritenersi conculcato il diritto di difesa, risultando in ogni caso garantita la partecipazione dell'interessato e non essendo previsti meccanismi di acquisizione delle prove connotati dal regime della pubblicità.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Lecce, con tre ordinanze di analogo tenore, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non consentono che il procedimento per il riesame delle misure cautelari si svolga, su richiesta dell'indagato o del ricorrente, nelle forme della pubblica udienza».

Ad avviso del rimettente, le norme censurate violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto non rispettose del principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari, sancito dall'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti, CEDU), così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Risulterebbe violato, altresì, l'art. 111, primo comma, Cost., per contrasto con il principio del «giusto processo», al quale non potrebbe ritenersi estraneo, pure in difetto di espressa menzione, quello di pubblicità delle udienze giudiziarie.

Le disposizioni censurate lederebbero, infine, l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento dei soggetti coinvolti nel procedimento di riesame sia rispetto ai soggetti coinvolti nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e di misure di sicurezza - ai quali, per effetto delle sentenze n. 93 del 2010 e n. 135 del 2014 di questa Corte, è riconosciuto il diritto di chiedere la trattazione in udienza pubblica della procedura - sia rispetto ai soggetti coinvolti nel giudizio abbreviato e nel giudizio ordinario.

2.- Le tre ordinanze di remissione sollevano identiche questioni, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- In via preliminare, va rilevato che - malgrado i ripetuti riferimenti al procedimento di appello in materia cautelare (art. 310 cod. proc. pen.) e a quello di riesame delle misure cautelari reali (art. 324 cod. proc. pen.) rinvenibili nella



motivazione delle ordinanze di rimessione - il dispositivo e le premesse delle ordinanze stesse rendono palese come le questioni sottoposte alla Corte attengano al solo procedimento di riesame delle misure cautelari coercitive, regolato dall'art. 309 cod. proc. pen. (strumento di impugnazione sui generis, inteso a realizzare un controllo, anche di merito, in tempi ristretti e perentori sui provvedimenti "genetici" delle predette misure). Le doglianze investono segnatamente la previsione del comma 8 del citato art. 309, secondo la quale detto procedimento «si svolge in camera di consiglio nelle forme previste dall'articolo 127», e dunque, ai sensi del parimente censurato comma 6 della disposizione richiamata, «senza la presenza del pubblico».

4.- Ciò premesso, l'eccezione di inammissibilità delle questioni formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata.

L'interveniente rileva che, per quanto riferito dal rimettente, la richiesta di trattazione in udienza pubblica dei procedimenti a quibus - richiesta che condiziona la rilevanza delle questioni (sentenza n. 214 del 2013) - è stata formulata dal difensore del ricorrente e, dunque, da un soggetto - in assunto - non legittimato. Trattandosi dell'esercizio di un diritto personalissimo, non afferente alla difesa tecnica e potenzialmente confliggente con il diritto alla riservatezza del soggetto in vinculis, l'istanza avrebbe dovuto essere, infatti, proposta personalmente dall'indagato o da difensore munito di procura speciale.

In senso contrario, va osservato che l'art. 99, comma 1, cod. proc. pen. stabilisce, come regola generale, che «[a]l difensore competono le facoltà e i diritti che la legge riconosce all'imputato, a meno che essi siano riservati personalmente a quest'ultimo». In assenza di una disposizione che configuri la richiesta di udienza pubblica come atto personale dell'imputato, la tesi per cui essa può promanare anche dal difensore appare, dunque, quantomeno non implausibile. È questa, del resto, l'opinione corrente con riguardo alla richiesta di svolgimento in pubblica udienza del giudizio abbreviato (altrimenti trattato in forma camerale), prevista dall'art. 441, comma 3, cod. proc. pen.

5.- Nel merito, le questioni sono, tuttavia, non fondate.

5.1.- Un rilievo preminente assume, nella prospettazione del rimettente, la censura di violazione della garanzia della pubblicità dei procedimenti giudiziari, stabilita dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo: violazione cui consegue, di riflesso, quella dell'art. 117, primo comma, Cost. Ciò, alla luce del noto indirizzo della giurisprudenza di questa Corte - inaugurato dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 - secondo il quale le norme della CEDU, nel significato loro attribuito (con giurisprudenza consolidata: sentenza n. 49 del 2015) dalla Corte di Strasburgo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione, integrano, quali «norme interposte», il citato parametro costituzionale, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

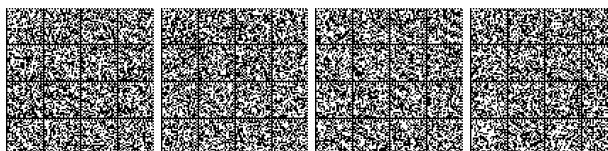
A sostegno della censura, il rimettente evoca, in particolare, la sentenza 13 novembre 2007, Bocellari e Rizza contro Italia, con la quale la Corte di Strasburgo ha ritenuto incompatibile con l'indicata garanzia convenzionale il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, del quale la legge italiana all'epoca vigente prevedeva la trattazione in forma camerale.

La Corte europea è pervenuta a tale conclusione richiamando la propria costante giurisprudenza, secondo la quale la pubblicità delle procedure giudiziarie tutela le persone soggette alla giurisdizione contro una giustizia segreta, che sfugge al controllo del pubblico, e costituisce anche uno strumento per preservare la fiducia nei giudici, contribuendo così a realizzare lo scopo dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU: ossia l'equo processo.

Come attestano le eccezioni previste dalla seconda parte della norma, questa non impedisce, in assoluto, alle autorità giudiziarie di derogare al principio di pubblicità delle udienze. La stessa Corte europea ha, d'altra parte, ritenuto che alcune situazioni eccezionali, attinenti alla natura delle questioni da trattare - quale, ad esempio, il carattere «altamente tecnico» del contenzioso - possano giustificare che si faccia a meno di un'udienza pubblica. In ogni caso, però, l'udienza a porte chiuse, per tutta o parte della durata, deve essere «strettamente imposta dalle circostanze della causa».

Con particolare riguardo al procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione, la Corte di Strasburgo non ha negato che detta procedura possa presentare «un elevato grado di tecnicità» e far emergere, altresì, esigenze di protezione della vita privata di terze persone. Ma ha rilevato che l'entità della «posta in gioco» - rappresentata (nel caso delle misure patrimoniali) dalla confisca di «beni e capitali» - e gli effetti che la procedura stessa può produrre sulle persone non consentono di affermare «che il controllo del pubblico» - almeno su sollecitazione del soggetto coinvolto - «non sia una condizione necessaria alla garanzia dei diritti dell'interessato». Di conseguenza, ha ritenuto «essenziale», ai fini della realizzazione della garanzia prefigurata dalla norma convenzionale, «che le persone [...] coinvolte in un procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si vedano almeno offrire la possibilità di sollecitare una pubblica udienza davanti alle sezioni specializzate dei tribunali e delle corti d'appello».

Tali principi, enunciati avendo specificamente di mira il procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione reali, sono stati ribaditi dai giudici europei in plurime pronunce successive ed estesi recentemente anche al procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione personali (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, 23 febbraio 2017, De Tommaso contro Italia).



Il giudice *a quo* ricorda, per altro verso, come gli arresti della giurisprudenza europea - ritenuti pienamente compatibili «con le conferenti tutele offerte dalla nostra Costituzione» - siano stati posti da questa Corte a base di declaratorie di illegittimità costituzionale attinenti non soltanto al procedimento per l'applicazione di misure di prevenzione (sentenza n. 93 del 2010), ma anche a procedimenti ulteriori e distinti rispetto a quelli presi in esame in sede europea: procedimenti ai quali le conclusioni raggiunte dalla Corte di Strasburgo sono apparse estensibili, in ragione del carattere non prettamente «tecnico» delle questioni in essi affrontate e della rilevanza della «posta in gioco» (sentenza n. 135 del 2014, con riguardo al procedimento per l'applicazione di misure di sicurezza; sentenza n. 97 del 2015, in relazione al procedimento davanti al tribunale di sorveglianza, nelle materie di sua competenza; sentenza n. 109 del 2015, in ordine al procedimento di opposizione contro l'ordinanza in materia di applicazione della confisca in sede esecutiva). In ognuna di tali circostanze, le norme censurate sono state dichiarate costituzionalmente illegittime - in linea con le indicazioni della Corte di Strasburgo - «nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati», i procedimenti considerati si svolgano «nelle forme dell'udienza pubblica», quanto ai gradi di merito.

Secondo il Tribunale leccese, una pronuncia simile si imporrebbe anche in rapporto al procedimento di riesame delle misure cautelari personali. Anche in questo caso, non si sarebbe di fronte a un procedimento connotato da un elevato tasso di tecnicismo, trattandosi di giudizio volto a verificare «la fondatezza dell'addebito cautelare», sotto il profilo della sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza e delle esigenze cautelari. La «posta in gioco» sarebbe, inoltre, altissima, discutendosi dell'applicazione di provvedimenti restrittivi della libertà personale che possono avere effetti coincidenti con quelli della pena irrogata con la sentenza definitiva e che incidono, altresì, sull'«onorabilità» del soggetto attinto. L'esclusione assoluta del pubblico dall'udienza di trattazione del ricorso non sarebbe, d'altra parte, giustificabile con alcuna delle esigenze indicate nella seconda parte dell'art. 6, paragrafo 1, della CEDU (ivi compresa quella della tutela degli interessi della giustizia, connessa alla salvaguardia del segreto sugli atti di indagine, il quale cadrebbe, a norma dell'art. 329 cod. proc. pen., già con la consegna dell'indagato di copia del provvedimento cautelare in sede di esecuzione della misura). Da ultimo, l'opinione pubblica avrebbe un particolare interesse a seguire lo svolgimento della procedura di riesame, posto che l'applicazione della misura cautelare rappresenta, di solito, il momento «traumatico» di emersione del procedimento penale.

5.2.- Nel formulare la doglianza, il giudice *a quo* non tiene conto, tuttavia, della giurisprudenza della Corte di Strasburgo attinente, in modo specifico, al procedimento di verifica della legittimità della detenzione ante iudicium della persona indiziata di un reato: giurisprudenza secondo la quale la Convenzione non richiede, in via di principio, che le relative udienze siano aperte al pubblico.

Tale indirizzo trova il suo caposaldo nella sentenza 15 novembre 2005, Reinprecht contro Austria. Con tale pronuncia, la Corte ha anzitutto escluso che l'esigenza della pubblicità sia desumibile dalla norma della Convenzione che si occupa specificamente del procedimento considerato: vale a dire l'art. 5, paragrafo 4, secondo il quale «[o]gni persona privata della libertà con un arresto o una detenzione ha il diritto di presentare un ricorso davanti ad un tribunale, affinché decida in breve tempo sulla legittimità della sua detenzione e ordini la sua liberazione se la detenzione è illegittima».

Richiamando la propria precedente giurisprudenza, la Corte europea ha osservato che detto procedimento deve avere carattere giudiziale, assicurando il rispetto dei principi del contraddittorio e della «parità delle armi», in quanto «fondamentali garanzie di procedura». Nel caso in cui la detenzione ricada nella previsione dell'art. 5, paragrafo 1, lettera c) - ossia quando si tratti di detenzione preventiva della persona indiziata di un reato - è inoltre necessario che si tenga un'udienza.

Nessun supporto trova, tuttavia, la tesi in base alla quale detta udienza dovrebbe essere pubblica. In particolare, tale requisito non può essere ritenuto implicito nella previsione dell'art. 5, paragrafo 4, in quanto finalizzata alla protezione contro l'arbitrio, ovvero desunto dallo stretto collegamento esistente, nella sfera dei procedimenti penali, tra tale previsione e l'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione. L'applicabilità di quest'ultima disposizione nella fase anteriore al giudizio resta, infatti, limitata alle garanzie che, se non applicate in questa fase, pregiudicherebbero l'«equità» dei processi «nella loro interezza»: pregiudizio che il difetto di pubblicità dell'udienza di riesame della legalità della detenzione, durante la quale l'interessato sia stato assistito da un difensore, non appare invece idoneo a produrre.

Occorre considerare, altresì, che le disposizioni degli artt. 5, paragrafo 4, e 6, paragrafo 1, della CEDU, malgrado la loro connessione, perseguono diverse finalità. La prima mira a proteggere l'individuo contro l'arbitraria detenzione, garantendo un rapido riesame della legalità di ogni forma di privazione della libertà personale. L'art. 6, paragrafo 1, si occupa invece della verifica della fondatezza di un'accusa penale ed è volto a garantire che il merito della causa - ossia la questione se l'accusato sia o no colpevole dei fatti contestatigli - fruisca di una «equa e pubblica udienza». Tale diversità di obiettivi spiega perché l'art. 5, paragrafo 4, preveda requisiti procedurali più flessibili di quelli dell'art. 6, mentre sia molto più stringente con riguardo alla rapidità della decisione: esigenza con la quale la pubblicità delle udienze potrebbe collidere.



Di qui la conclusione che l'art. 5, paragrafo 4, della CEDU, «pur richiedendo un'udienza per il riesame della legittimità della detenzione anteriore al giudizio, non richiede come regola generale che detta udienza sia pubblica».

La Corte di Strasburgo si è anche chiesta, peraltro, se l'art. 6, paragrafo 1, della CEDU possa essere applicato ai procedimenti in discorso sotto il profilo civile, ossia nella parte in cui riferisce le garanzie ivi enunciate - compresa quella della pubblicità - alle controversie sui diritti e sulle obbligazioni «di natura civile» (così come è poi avvenuto in rapporto al procedimento di prevenzione, ritenuto dalla Corte europea di natura non penale agli effetti della Convenzione): ciò, sul presupposto che la libertà personale costituisce essa stessa, comunque sia, un «diritto civile». La risposta è stata, tuttavia, negativa.

La Corte ha, infatti, osservato che le norme della Convenzione debbono essere interpretate in modo armonico. Con riguardo alla carcerazione preventiva, contrasterebbe con tale principio derivare dal profilo civile dell'art. 6 requisiti più stringenti di quelli imposti dallo specifico sistema di protezione relativo ai procedimenti penali prefigurato dall'art. 5, paragrafo 4, e dal profilo penale dello stesso art. 6. In tale prospettiva, si deve quindi riconoscere che la prima di dette norme si pone come *lex specialis* rispetto alla seconda, prevedendo specifiche garanzie procedurali per le questioni in materia di privazione della libertà distinte da quelle dell'art. 6.

5.3.- Le conclusioni ora ricordate sono state confermate dalla giurisprudenza successiva, così da potersi ritenere consolidate.

I giudici europei hanno ribadito, infatti, in più occasioni che l'art. 5, paragrafo 4, della CEDU, mentre esige che il ricorso a un tribunale avverso una detenzione presenti le garanzie fondamentali inerenti ad una istanza di carattere giudiziario, dando luogo ad un procedimento in contraddittorio che assicuri la «parità delle armi» tra le parti, non richiede invece, come regola generale, che l'udienza di riesame della legalità della carcerazione preventiva sia pubblica, pur non potendosi escludere che la pubblicità sia richiesta in determinate circostanze (Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 ottobre 2012, Pichugin contro Russia; 21 giugno 2011, Fruni contro Slovacchia; 16 dicembre 2010, Trepashkin contro Russia). Ciò, in quanto il requisito in parola non rientra nel «nocciolo duro» delle garanzie inerenti alla nozione di «equità», nello specifico contesto dei procedimenti in materia di detenzione (Corte europea dei diritti dell'uomo, 31 maggio 2011, Khodorkovskiy contro Russia).

Costante, per altro verso, è l'affermazione per cui, in rapporto agli anzidetti procedimenti, il citato art. 5, paragrafo 4, costituisce *lex specialis* rispetto all'art. 6 (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 febbraio 2013, Amie e altri contro Bulgaria; 10 gennaio 2013, Claes contro Belgio); come pure l'altra che la procedura prevista dall'art. 5, paragrafo 4, non deve sempre accompagnarsi a garanzie identiche a quelle pretese dall'art. 6, posto che le due disposizioni perseguono obiettivi differenti (tra le ultime, Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 maggio 2017, Mustafa Avci contro Turchia; 13 dicembre 2016, Kolomenskiy contro Russia).

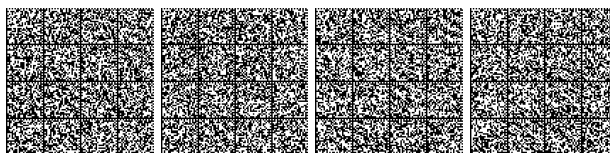
A fronte di ciò, in fattispecie nelle quali il difetto di pubblicità delle udienze dei procedimenti in questione era stata censurata in rapporto tanto all'art. 5 quanto all'art. 6 della CEDU, la Corte ha rigettato la censura ai sensi dell'art. 35, paragrafi 3 e 4, della Convenzione, reputandola manifestamente infondata (Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 dicembre 2011, Rafiq Aliyev contro Azerbaijan; 9 novembre 2010, Farhad Aliyev contro Azerbaijan).

5.4.- Alla luce di quanto precede, la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'odierno rimettente in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. si rivela dunque non fondata, per la dirimente ragione che la «norma interposta» ricavabile dalla CEDU, come interpretata dalla «sua» Corte, destinata ad integrare il parametro costituzionale evocato, risulta essere di segno diverso da quello ipotizzato dal giudice *a quo*.

6.- Egualmente infondata è la censura di violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., per contrasto con i principi del «giusto processo».

6.1.- Al riguardo, giova ricordare come, anteriormente alla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), la giurisprudenza di questa Corte fosse costante nel ritenere che, pur in assenza di un esplicito richiamo in Costituzione, il principio di pubblicità delle udienze giudiziarie assumesse una indubbia valenza costituzionale, in particolare quale corollario della previsione dell'art. 101, primo comma, Cost. (secondo la quale «[l]a giustizia è amministrata in nome del popolo»). La regola della pubblicità del giudizio - si era osservato - risulta, infatti, connaturata ad un ordinamento democratico fondato sulla sovranità popolare, cui deve conformarsi l'amministrazione della giustizia, la quale, in forza del citato art. 101, primo comma, Cost., trova in quella sovranità la sua legittimazione (sentenze n. 235 del 1993, n. 373 del 1992, n. 50 del 1989, n. 212 del 1986 e n. 12 del 1971). E ciò particolarmente in rapporto ai giudizi penali, tenuto conto della qualità degli interessi da proteggere e dei riflessi sociali della violazione delle norme penali (sentenza n. 69 del 1991).

Al tempo stesso, tuttavia, si era precisato come quella regola non avesse valore assoluto, potendo il legislatore introdurre deroghe al principio di pubblicità in presenza di particolari ragioni giustificative, purché obiettive e razionali (n. 50 del 1989 e n. 212 del 1986), e, nel caso del dibattimento penale, collegate ad esigenze di tutela di beni a rilevanza costituzionale (sentenza n. 12 del 1971). Entro tali limiti, il bilanciamento dei vari interessi in gioco rimaneva, comunque sia, affidato alla discrezionalità legislativa (sentenze n. 235 del 1993 e n. 373 del 1992).



6.2.- Alla costituzionalizzazione espressa del principio di pubblicità non si è pervenuti neppure in occasione dell'inserimento in Costituzione dei principi del «giusto processo» ad opera della legge cost. n. 2 del 1999: ciò, qualunque il nuovo testo dell'art. 111 Cost. ricalchi, *in parte qua*, le corrispondenti previsioni della CEDU.

Nondimeno, proprio nel pronunciarsi sulla tematica oggi in esame - quella del diritto alla pubblicità delle udienze nei procedimenti camerali - questa Corte ha ritenuto di poter ravvisare nella previsione del novellato primo comma dell'art. 111 Cost. (secondo la quale «[l]a giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge») il referente primario cui agganciare, nell'attuale panorama normativo, la rilevanza costituzionale del principio di pubblicità. Ciò, sull'implicito presupposto che - anche alla luce di quanto disposto dall'art. 6 della CEDU - detto principio rappresenti, comunque sia, una componente naturale e coesistente del processo «equo». La dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni di volta in volta censurate è stata, infatti, pronunciata non solo per la riscontrata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., conseguente al loro contrasto con la disciplina convenzionale, ma anche per quella dell'art. 111, primo comma, Cost. (sentenze n. 109 e n. 97 del 2015, n. 135 del 2014).

6.3.- Nel caso odierno, peraltro - escluso, per quanto detto, che l'esigenza di estendere il meccanismo della «pubblicità a richiesta» al procedimento di riesame possa essere desunta dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU - deve parimenti escludersi che l'intervento auspicato dal giudice *a quo* possa ritenersi imposto dalla norma costituzionale interna sul «giusto processo».

La presenza di una ulteriore base normativa atta a fondare la rilevanza costituzionale del principio di pubblicità dei procedimenti giudiziari si presta a conferire a quest'ultimo un maggior risalto, accrescendone la «forza di resistenza» nei confronti di sollecitazioni di segno contrastante. Essa non intacca, tuttavia, la conclusione cui era già pervenuta questa Corte, riguardo al carattere non assoluto del principio e alla configurabilità di legittime eccezioni, dovendosi tuttora escludere che la Costituzione imponga in modo indefettibile la pubblicità di ogni tipo di procedimento giudiziario e di ogni fase di esso.

Nella specie, non si può non considerare il fatto che il riesame costituisce un procedimento incidentale, innestato sul tronco di un più ampio procedimento penale e non inerente al merito della pretesa punitiva (non diretto, cioè, a stabilire se l'imputato sia colpevole o innocente), ma finalizzato esclusivamente a verificare, in tempi ristrettissimi e perentori, la sussistenza dei presupposti della misura cautelare applicata.

Non si tratta, inoltre, di una sedes deputata all'acquisizione della prova (e, in particolare, della prova orale-rappresentativa): attività in rapporto alla quale, come posto in evidenza da questa Corte, soprattutto si apprezza l'esigenza di un controllo diretto del pubblico sullo svolgimento delle attività processuali, reso possibile dal libero accesso di chiunque nella sala di udienza (sentenza n. 80 del 2011). Il perimetro cognitivo del tribunale del riesame è, infatti, segnato dagli atti trasmessigli dall'autorità giudiziaria precedente ai sensi dell'art. 309, comma 5, cod. proc. pen., nonché dagli «elementi addotti dalle parti nel corso dell'udienza» (art. 309, comma 9, primo periodo, cod. proc. pen.). Si tratta, quindi, di un giudizio preminentemente cartolare, condotto sulla base di dati raccolti fuori dal contraddittorio. Per giurisprudenza unanime, il tribunale del riesame è privo di poteri istruttori, incompatibili con la speditezza del procedimento incidentale de libertate, né la disciplina dell'art. 127 cod. proc. pen., richiamata per regolamentare lo svolgimento della procedura, autorizza - incentrata, com'è, sulla mera «audizione» delle parti - a ritenere ammissibile un'attività di elaborazione probatoria nel corso dell'udienza, con particolare riferimento all'assunzione in forma orale dei contenuti informativi.

Ancora, la decisione assunta in sede di riesame è intrinsecamente provvisoria, essendo destinata a rimanere superata dagli esiti del successivo giudizio. Il cosiddetto giudicato cautelare, suscettibile di formarsi all'esito della decisione del tribunale del riesame - figura elaborata dalla giurisprudenza nella prospettiva di evitare una defatigante reiterazione delle medesime istanze - non è, notoriamente, un giudicato vero e proprio, esaurendosi nel mero impedimento alla riproposizione, *rebus sic stantibus*, di richieste al «giudice della cautela» basate su motivi già dedotti. Di contro, questa Corte, nelle citate sentenze n. 135 del 2014 e n. 93 del 2010, ha identificato proprio nella idoneità ad incidere in modo definitivo su beni dell'individuo costituzionalmente tutelati uno degli elementi che valgono a differenziare i procedimenti per l'applicazione delle misure di prevenzione e di sicurezza «da un complesso di altre procedure camerali», conferendo «specifico risalto alle esigenze alla cui soddisfazione il principio di pubblicità delle udienze è preordinato».

A ciò si aggiunga che il procedimento di riesame - ove esperito nel corso della fase delle indagini preliminari, come avviene il più delle volte (e anche nei casi oggetto dei giudizi a quibus) - pone anche problemi di tutela della segretezza cosiddetta esterna degli atti di indagine. È ben vero che, come afferma il giudice *a quo*, l'ostensione all'imputato degli atti di indagine nell'ambito del procedimento di riesame determina la caduta del segreto sugli stessi, a mente dell'art. 329, comma 1, cod. proc. pen. Resta fermo, tuttavia, il divieto di pubblicazione, anche parziale, degli atti fino alla conclusione delle indagini preliminari (ovvero fino al termine dell'udienza preliminare) sancito dall'art. 114, comma 2, cod. proc. pen. (essendo possibile unicamente la divulgazione del loro contenuto, ossia delle informazioni che se ne possono trarre: comma 7 dell'art. 114). Divieto che rischierebbe di essere travolto ove il pubblico fosse ammesso ad assistere direttamente all'udienza di riesame.



Tali considerazioni inducono a concludere che, malgrado l'entità della «posta in gioco», la scelta di escludere la pubblicità delle udienze di riesame costituisce frutto di un ragionevole esercizio della discrezionalità che al legislatore compete in materia. Si è, infatti, di fronte ad un incidente che si inserisce in un impianto processuale più ampio, entro il quale il principio di pubblicità trova il suo «naturale» sbocco, soddisfattivo della relativa esigenza costituzionale, nella fase dibattimentale.

7.- Nelle considerazioni che precedono è già insita l'infondatezza della restante censura del Tribunale salentino: quella di violazione dell'art. 3 Cost., connessa all'asserita irragionevole disparità di trattamento dei soggetti coinvolti nel procedimento di riesame rispetto a quelli coinvolti nei procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e di misure di sicurezza (i quali, grazie all'intervento di questa Corte - recepito poi dal legislatore, quanto al procedimento di prevenzione - sono abilitati a chiedere l'udienza pubblica), nonché ai soggetti coinvolti nel giudizio abbreviato e nel giudizio ordinario.

I *tertia comparationis* appaiono, infatti, disomogenei.

Diversamente dal procedimento di riesame, i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione e di misure di sicurezza sono procedimenti autonomi, nei quali il giudice di merito è chiamato ad esprimere - all'esito di un'attività di acquisizione probatoria - giudizi definitivi in ordine al *thema decidendum*. Con riguardo a quest'ultimo, non vi è, dunque, altra sede nella quale il controllo diretto del pubblico sull'amministrazione della giustizia può trovare attuazione. In detti procedimenti non si pongono, d'altronde, esigenze di speditezza paragonabili a quelle che connotano il riesame.

Ancora più evidente è la non omologabilità - quanto all'esigenza di rispetto del principio di pubblicità - del procedimento di riesame al giudizio abbreviato e al giudizio ordinario. Posto che il rimettente intende evidentemente far riferimento, rispettivamente, alla facoltà di richiedere la trattazione in udienza pubblica del giudizio abbreviato, prevista dall'art. 441, comma 3, cod. proc. pen., e alla pubblicità istituzionalmente propria dell'udienza dibattimentale (art. 471 cod. proc. pen.), è agevole osservare che in questi casi si discute della sede elettiva di esplicazione del principio di pubblicità, rappresentata dalla decisione sul merito dell'accusa penale.

8.- In rapporto a ognuno dei parametri evocati, le questioni vanno dichiarate, pertanto, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 309, comma 8, e 127, comma 6, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, III, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Lecce, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 264

Sentenza 8 novembre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte sui redditi delle società - Determinazione della base imponibile - Esclusione dei soli versamenti a fondo perduto o in conto capitale effettuati dai soci e non anche di quelli effettuati da società dello stesso gruppo.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), art. 88, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 88, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), promosso dalla Commissione tributaria regionale di Venezia nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Padova e Haier (Italy) Appliances spa, con ordinanza del 16 novembre 2016, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 novembre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 novembre 2016, la Commissione tributaria regionale di Venezia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 88, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito: TUIR), in riferimento agli artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio d'appello promosso dall'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Padova avverso la sentenza con la quale la Commissione tributaria provinciale di Padova, accogliendo il ricorso presentato da Haier (Italy) Appliances spa (di seguito: Haier Italy), ha annullato un avviso di accertamento relativo all'anno 2010 in materia di imposta sul reddito delle società e di imposta regionale sulle attività produttive.

Il giudice *a quo* descrive la controversia nei seguenti termini.

Haier Italy fa parte di un gruppo controllato da una società holding con sede all'estero. Con l'avviso di accertamento impugnato, l'Agenzia delle entrate ha sottoposto a tassazione la somma di 6.283.671 euro, erogata a Haier Italy nel 2010 da altre società che appartengono al suo stesso gruppo, ma non sono sue socie. I versamenti risultano iscritti nel bilancio di Haier Italy come “debiti verso altri finanziatori”. Dall'analisi della contabilità è emerso che analoghe operazioni sono state effettuate in altri anni e che parte delle somme è servita per coprire le perdite di esercizio della



società stessa, la cui gestione è costantemente negativa. Alla copertura delle perdite è corrisposta la rinuncia parziale ai crediti, mentre i residui importi sono rimasti iscritti a bilancio tra i debiti a breve termine. Haier Italy non ha mai restituito, nemmeno in parte, i finanziamenti ricevuti nel corso del tempo.

Secondo l'Agenzia delle entrate, non si tratterebbe di somme date a mutuo con obbligo di restituzione, ma di ricavi tassabili quali «contributi in denaro [...] in base a contratto», ai sensi dell'art. 85, comma 1, lettera g), del TUIR.

La sentenza di primo grado ha disatteso questa impostazione sulla considerazione che i contributi ex art. 85, comma 1, lettera g), del TUIR sono solo quelli percepiti in base a contratti a prestazioni corrispettive, non ricorrenti nel caso di specie, e che i versamenti delle società consorelle sono da assimilare a quelli «[...] fatti a fondo perduto o in conto capitale alle società [...] dai propri soci», che, in base all'art. 88, comma 4, del TUIR, non costituiscono sopravvenienze attive tassabili.

2.- Secondo il giudice *a quo*, l'interpretazione data dal giudice di primo grado all'art. 85, comma 1, lettera g), del TUIR, è condivisibile, cosicché i versamenti dovrebbero essere qualificati come sopravvenienze attive ai sensi del successivo art. 88 del TUIR. Esse tuttavia non dovrebbero essere tassate in base a un'interpretazione «estensiva» del comma 4 dello stesso art. 88, trattandosi di versamenti fatti da società appartenenti al medesimo gruppo. Il gruppo di società si configurerebbe come un'unitaria struttura d'impresa, alla quale corrisponde una pluralità di società coordinate e dirette dalla capogruppo, con la conseguenza che i contributi erogati dalle società appartenenti allo stesso gruppo al fine di coprire il passivo di un'altra società del gruppo sarebbero orientati al medesimo obiettivo che muove i soci a versare denaro a fondo perduto o in conto capitale alla società. In entrambi i casi, i contributi sarebbero privi del carattere della liberalità e svolgerebbero la diversa funzione di fornire e mantenere le risorse patrimoniali della società, in un'ottica di continuità dell'attività sociale.

Nel senso del superamento del limite applicativo dell'art. 88, comma 4, del TUIR, che esenta da tassazione solo i versamenti fatti dai soci, deporrebbero i numerosi indici normativi dell'ordinamento civile e di quello tributario (in tema di finanziamento infra-gruppo, di redazione del bilancio consolidato, di circolazione endo-gruppo delle partecipazioni azionarie, di marchi d'impresa, di disciplina della concorrenza) che riconoscono in capo alle società del gruppo un interesse conformato alla logica di una strategia imprenditoriale unitaria, per il perseguimento di obiettivi comuni.

L'interpretazione estensiva dell'art. 88, comma 4, del TUIR sarebbe tuttavia esclusa da un precedente della Corte di cassazione (quinta sezione civile, sentenza 29 ottobre 2014, n. 22917), sul presupposto della «natura eccezionale e pertanto di stretta interpretazione» della previsione, «stante la diversa soggettività che caratterizza le distinte società appartenenti ad un medesimo gruppo», sia pure nella consapevolezza «del ritardo del legislatore nazionale nell'opera di adeguamento al fenomeno dei gruppi societari».

Secondo il rimettente, l'interpretazione offerta dalla Suprema corte (di cui «prende atto») contrasta con gli artt. 3 e 53, primo comma, Cost., in quanto ne conseguirebbe una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni meritevoli di una disciplina comune. Sarebbero irragionevolmente discriminate le contribuzioni a fondo perduto o in conto capitale eseguite da soggetti che, sebbene non soci della società beneficiaria né possessori di strumenti finanziari simili alle azioni, sono allo stesso modo cointeressati all'attività della beneficiaria stessa, in quanto appartenenti al medesimo gruppo. Inoltre, l'assoggettamento della società a tassazione non risponderebbe, in questi casi, «ai criteri della capacità contributiva».

3.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 9 maggio 2017, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e comunque per la manifesta infondatezza della questione.

In riferimento all'art. 53 Cost., la questione sarebbe in primo luogo inammissibile per difetto assoluto di motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Nel merito, si profilerebbe in ogni caso la manifesta infondatezza, poiché la qualificazione dei versamenti come ricavi sembra coerente con il principio di capacità contributiva, trattandosi di somme che concorrono, quali componenti positivi, alla formazione del reddito della società.

Con riguardo all'art. 3 Cost., il contrasto lamentato dal giudice *a quo* sarebbe escluso per la diversa natura dei versamenti dei soci rispetto a quelli di altri soggetti, in quanto solo i primi sarebbero qualificabili come conferimenti e non come ricavi. Questa conclusione deriverebbe anche dalla lettura integrata dell'art. 88, comma 4, con altre disposizioni del TUIR sul regime fiscale dei rapporti tra i soci e la società (gli artt. 46, 47, comma 5, 94, comma 6, e 101, comma 7), dalla quale sembra emergere come la norma censurata, inserendosi coerentemente in tale regime, tuteli l'interesse economico diretto del socio alla continuità dell'attività sociale, nell'aspettativa di futuri dividendi o di altri simili proventi, compresi quelli derivanti dalla cessione della partecipazione sociale. Un analogo interesse non sarebbe invece individuabile nel caso dei versamenti di somme o delle rinunce a crediti da parte di società che non siano socie della beneficiaria, ancorché appartengano allo stesso gruppo.



Infine, non avrebbero particolare rilievo le norme del codice civile sul fenomeno dei gruppi societari, ben potendo il regime fiscale derogare alla disciplina civilistica, la quale non determina comunque il completo superamento dell'autonomia soggettiva delle singole società appartenenti al gruppo.

4.- Nel corso del giudizio, con nota depositata in cancelleria l'11 maggio 2017, la Commissione tributaria regionale di Venezia ha trasmesso a questa Corte copia dell'accordo conciliativo del 16 marzo 2017, con cui le parti del processo principale hanno posto fine alla controversia ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nonché copia della quietanza di pagamento della prima rata delle somme dovute dalla contribuente sulla base della conciliazione.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria regionale di Venezia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 88, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito: TUIR), in riferimento agli artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione.

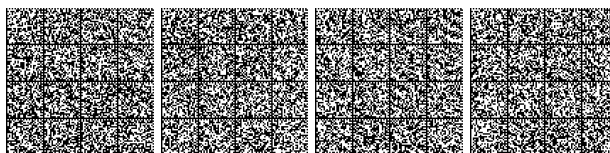
La questione è sorta nel corso di un giudizio d'appello promosso dall'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Padova avverso la sentenza con la quale la Commissione tributaria provinciale di Padova, accogliendo il ricorso presentato da Haier (Italy) Appliances spa (di seguito: Haier Italy), aveva annullato un avviso di accertamento relativo all'anno 2010 in materia di imposta sul reddito delle società e di imposta regionale sulle attività produttive. L'Agenzia delle entrate aveva sottoposto a tassazione somme erogate a Haier Italy da altre società che appartengono al suo stesso gruppo, ma non sono sue socie, ritenendo che non si sarebbe trattato di somme date a mutuo con obbligo di restituzione, come risulta dal bilancio di Haier Italy, ma di ricavi tassabili quali «contributi in denaro [...] in base a contratto», ai sensi dell'art. 85, comma 1, lettera g), del TUIR.

La sentenza di primo grado aveva disatteso questa impostazione sulla considerazione che i contributi ex art. 85, comma 1, lettera g), del TUIR sono solo quelli percepiti in base a contratti a prestazioni corrispettive, non ricorrenti nel caso di specie, e che i versamenti delle società consorelle sono da assimilare a quelli fatti a fondo perduto o in conto capitale alle società dai propri soci, i quali, in base all'art. 88, comma 4, del TUIR, non costituiscono sopravvenienze attive tassabili.

Secondo il rimettente, l'interpretazione data dal giudice di primo grado all'art. 85, comma 1, lettera g), del TUIR, è condivisibile, ma i versamenti delle società appartenenti allo stesso gruppo dovrebbero essere qualificati come sopravvenienze attive ai sensi dell'art. 88 del TUIR, per la natura eccezionale della previsione del comma 4 dello stesso art. 88, che non consentirebbe la sua interpretazione estensiva. Da qui il contrasto con gli artt. 3 e 53, primo comma, Cost., in quanto la norma introdurrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni meritevoli di una disciplina comune. Sarebbero irragionevolmente discriminate le contribuzioni a fondo perduto o in conto capitale eseguite da soggetti che, sebbene non soci della società beneficiaria, né possessori di strumenti finanziari simili alle azioni, sono cointeressati all'attività della beneficiaria stessa, in quanto appartenenti al medesimo gruppo societario. L'assoggettamento della società a tassazione non si conformerebbe inoltre, in questi casi, «ai criteri della capacità contributiva».

2.- L'intervenuta conciliazione fra le parti del processo principale - comunicata a questa Corte dalla Commissione tributaria regionale di Venezia con la trasmissione di copia dell'accordo conciliativo del 16 marzo 2017 - dovrebbe condurre a una pronuncia di cessazione della materia del contendere nel giudizio *a quo*, ex art. 48, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

La definizione della controversia, tuttavia, non è idonea a produrre effetti sul giudizio costituzionale. Per costante orientamento di questa Corte, il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio *a quo*, nel senso che non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Pertanto, la rilevanza della questione deve essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (*ex plurimis*, sentenze n. 242 e n. 162 del 2014, n. 120 del 2013, n. 274 e n. 42 del 2011), tra i quali sono comprese anche la definizione stragiudiziale della controversia o comunque la cessazione, per qualsiasi causa, del giudizio rimasto sospeso davanti al giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 442 del 2008, n. 367 del 1991, e n. 88 del 1986; ordinanze n. 154 del 2013 e n. 110 del 2000).



3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione riferita all'art. 53, primo comma, Cost., per mancanza di motivazione delle relative censure.

L'eccezione non è fondata.

Nonostante il rimettente dedichi alla violazione di tale parametro solo un cenno fugace, osservando che «[a]l tempo stesso, la tassazione della società destinataria della contribuzione non appare più in ogni aspetto rispondente ai criteri della capacità contributiva», il riferimento al principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost. può essere considerato specificazione settoriale del generale principio di eguaglianza (sentenza n. 223 del 2012), con la conseguenza che si possono ritenere riferite anche a questa censura le ragioni esposte con riguardo alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 153 del 2017).

4.- Nel merito, la questione non è fondata.

Si deve premettere che è corretto il presupposto interpretativo da cui muove il rimettente, della natura eccezionale della norma censurata e della sua inapplicabilità, dunque, al di fuori dei casi in essa espressamente previsti. L'art. 88, comma 4, del TUIR, prevedendo la descritta esenzione fiscale, introduce una disposizione di favore, giacché è indubbio che, in sua mancanza, i versamenti dei soci a fondo perduto o in conto capitale dovrebbero essere considerati sopravvenienze attive, in quanto componenti positivi del reddito delle società.

Alla luce della costante giurisprudenza di legittimità, di cui è espressione il precedente invocato dal giudice *a quo* (Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 29 ottobre 2014, n. 22917), ogni disposizione fiscale di favore, in quanto recante benefici, agevolazioni o esenzioni, è di stretta interpretazione, anche in ragione della sua natura eccezionale, la quale implica che essa non può trovare applicazione fuori delle ipotesi espressamente previste dalla legge.

4.1.- Questa Corte si è trovata più volte a vagliare la legittimità costituzionale di disposizioni che prevedono agevolazioni, benefici ed esenzioni fiscali e, in questo contesto, ha affermato che «norme di tale tipo, aventi carattere eccezionale e derogatorio, costituiscono esercizio di un potere discrezionale del legislatore, censurabile solo per la sua eventuale palese arbitrarietà o irrazionalità (sentenza n. 292 del 1987; ordinanza n. 174 del 2001); con la conseguenza che la Corte stessa non può estenderne l'ambito di applicazione, se non quando lo esiga la *ratio* dei benefici medesimi (sentenze n. 6 del 2014, n. 275 del 2005, n. 27 del 2001, n. 431 del 1997 e n. 86 del 1985; ordinanze n. 103 del 2012, n. 203 del 2011, n. 144 del 2009 e n. 10 del 1999)» (sentenza n. 177 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 242 e n. 153 del 2017, n. 111 del 2016).

È dunque necessario verificare se la *ratio* del beneficio fiscale previsto dalla norma censurata possa essere ugualmente riferita anche all'ipotesi dei versamenti fatti, senza obbligo di restituzione, a una società da un'altra società appartenente allo stesso gruppo che non sia socia della prima.

I versamenti a fondo perduto o in conto capitale effettuati dai soci hanno la funzione di dotare la società di mezzi patrimoniali integrativi e sono assistiti da una causa simile a quella del "capitale di rischio" propria dei conferimenti. Sotto il profilo fiscale, questa assimilazione comporta che, all'aumento del patrimonio netto della società e alla sua irrilevanza reddituale ex art. 88, comma 4, si contrappongano simmetricamente, per il socio, l'aumento del costo di partecipazione, corrispondente al costo dei conferimenti, e la non deducibilità dal reddito dell'importo versato ex artt. 94, comma 6, e 101, comma 7, del TUIR. La patrimonializzazione della società è dunque fiscalmente agevolata in quanto il legislatore equipara in questo caso, ai fini dell'imposta sui redditi, gli interessi sottesi ai versamenti dei soci a quelli sottostanti ai conferimenti, riconducendoli entrambi al rapporto sociale.

La descritta ragione dell'agevolazione non può essere estesa al caso dei versamenti effettuati da società dello stesso gruppo.

Se è vero che questi apporti, ordinariamente compiuti a favore di società appartenenti allo stesso gruppo in adempimento di direttive impartite dalla capogruppo, possono essere diretti a soddisfare un interesse economico della società disponente, e precisamente a consentirle di conseguire i vantaggi complessivi derivanti dall'appartenenza al gruppo, tale interesse mediato e indiretto non è assimilabile a quello, immediato e diretto, perseguito dal socio con il versamento alla società di appartenenza. Il versamento delle società consorelle, infatti, potendo trovare ragione, non nel rapporto sociale, ma nell'appartenenza al gruppo, non realizza finalità equiparabili a quelle proprie del conferimento del socio nella società beneficiaria, che, come visto, giustificano l'esenzione fiscale.

In questo diverso contesto, inoltre, l'intervento additivo richiesto dal giudice *a quo* finirebbe per determinare un'ingiustificata asimmetria fiscale, giacché all'irrilevanza, sotto il profilo reddituale della ricevente, dei versamenti effettuati a suo favore non corrisponderebbe più, sul versante della società erogante, l'indeducibilità delle somme dal suo reddito, di cui esse continuerebbero a costituire invece componenti negativi soggetti a deduzione, con la conseguenza che l'ampliamento dell'esenzione fiscale rischierebbe di generare un "salto di imposta". Né, del resto, la descritta asimmetria potrebbe essere superata estendendo a queste ipotesi le norme che imputano ad aumento dei costi di partecipazione i versamenti dei soci a fondo perduto o in conto capitale, dal momento che, nel caso di versamenti fra società, mancherebbe il presupposto della partecipazione al capitale della società beneficiaria.



Da quanto esposto emerge dunque, innanzitutto, la diversità delle situazioni messe a confronto - la quale, tenuto conto della descritta *ratio* del beneficio in esame, esclude l'irragionevolezza del loro diverso trattamento giuridico - e si delineano inoltre le discutibili conseguenze della prospettata estensione del regime agevolativo.

In conclusione, il regime fiscale differenziato che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di riservare alle due categorie di versamenti senza obbligo di restituzione, escludendo dal novero delle sopravvenienze attive solo quelli effettuati dai soci a fondo perduto o in conto capitale (nonché, per identità di *ratio*, gli apporti dei possessori di strumenti partecipativi), non si traduce in una disciplina irragionevole e non impone l'estensione del suo ambito applicativo nel senso auspicato dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 88, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), sollevata dalla Commissione tributaria regionale di Venezia, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo comma, della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170264

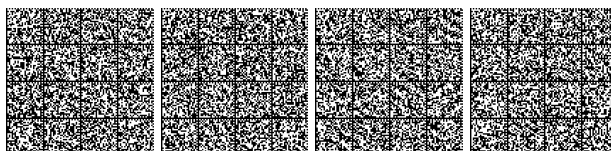
N. 265

Sentenza 22 novembre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo - Raddoppio del termine prescrizionale.

- Codice penale, art. 157, sesto comma, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).



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, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, promossi dalla Corte di cassazione con ordinanza del 29 aprile 2015, dal Tribunale ordinario di Velletri con ordinanza del 19 novembre 2015, dal Tribunale ordinario di Torino con ordinanza del 22 giugno 2015, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Larino con ordinanza del 21 luglio 2016 e dal Tribunale ordinario di Torino con ordinanza del 7 novembre 2016, iscritte rispettivamente al n. 237 del registro ordinanze 2015, ai nn. 32, 53 e 241 del registro ordinanze 2016 e al n. 103 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2015, nn. 9, 12 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di G. R. e di G. Z., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2017 e nella camera di consiglio del 22 novembre 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Fulvio Simoni per G. R., Tullio Padovani per G. Z. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 aprile 2015 (r.o. n. 237 del 2015), la Corte di cassazione, quarta sezione penale, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di «disastro colposo», di cui all'art. 449, in relazione all'art. 434 cod. pen., è raddoppiato.

1.1.- La Corte rimettente riferisce di essere investita del ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Sassari avverso la sentenza del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale del 6 marzo 2014, che aveva dichiarato non doversi procedere nei confronti degli imputati per essere i reati loro contestati estinti per prescrizione.

Secondo il ricorrente, mentre per alcuni reati la decisione sarebbe corretta, per il delitto di cui agli artt. 434 e 449 cod. pen., indicato nel capo *h*) dell'imputazione, il giudice avrebbe errato nel ritenere non applicabile la disposizione concernente il raddoppio dei termini di prescrizione, di cui all'art. 157, sesto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 6 della legge n. 251 del 2005. Tale legge è entrata, infatti, in vigore l'8 dicembre 2005, e non nel 2008, come ritenuto nella sentenza impugnata.

Il ricorso - ad avviso della Corte rimettente - sarebbe fondato, essendo, in effetti, la legge n. 251 del 2005 già vigente alla data di commissione del delitto in questione, indicato nel capo di imputazione come realizzato «fino al maggio 2006».

La novella del 2005 ha profondamente modificato la disciplina della prescrizione, stabilendo che essa estingua il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e, comunque sia, un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena



pecuniaria (art. 157, primo comma, cod. pen., come novellato). In deroga a tale previsione, tuttavia, il sesto comma dello stesso art. 157 cod. pen. stabilisce che, per alcuni reati, il termine di prescrizione risultante dall'applicazione delle regole ordinarie è raddoppiato.

Tra i reati coinvolti nel regime del raddoppio figurano anche quelli previsti dall'art. 449 cod. pen., che al primo comma punisce con la reclusione da uno a cinque anni chiunque «cagiona per colpa un incendio o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo». Di conseguenza, i reati in parola - che in base alla regola generale dell'art. 157, primo comma, cod. pen. si prescriverebbero in sei anni - risultano assoggettati a un termine prescrizionale di anni dodici, aumentabile di un quarto, ai sensi dell'art. 161, secondo comma, cod. pen., nel caso di intervento di atti interruttivi.

La sentenza impugnata dovrebbe essere, di conseguenza, annullata, limitatamente alla statuizione relativa al reato in questione.

La Corte rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il raddoppio del termine prescrizionale del delitto di «disastro colposo», di cui al combinato disposto degli artt. 449 e 434 cod. pen.

La questione sarebbe rilevante, giacché, in caso di suo accoglimento, il reato per cui si procede risulterebbe già estinto per prescrizione prima della sentenza impugnata.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che, in base alla regola generale posta dall'art. 157, primo comma, cod. pen., il reato di disastro doloso previsto dall'art. 434, secondo comma, cod. pen., in quanto punito con la pena della reclusione da tre a dodici anni, si prescrive in dodici anni. È questa la fattispecie dolosa corrispondente a quella colposa oggetto del giudizio *a quo*, nel quale si contesta agli imputati di aver cagionato per colpa «un disastro ambientale, consistito nella immissione in ambiente delle sostanze pericolose indicate nel capo di imputazione». Diversamente che per l'ipotesi dolosa - nella quale il reato resta integrato, ai sensi del primo comma dell'art. 434 cod. pen., nel momento in cui sorge un pericolo per la pubblica incolumità, mentre la verifica del disastro vale a configurare la fattispecie aggravata prevista dal secondo comma dello stesso articolo - per la configurabilità del delitto colposo è necessario, ai sensi dell'art. 449 cod. pen., che l'evento si verifichi.

Il termine prescrizionale relativo al disastro colposo risulta, quindi, uguale a quello previsto per il disastro doloso, nel caso in cui l'evento si sia verificato.

Tale assetto risulterebbe di dubbia compatibilità con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 143 del 2014, ha già dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il raddoppio del termine di prescrizione del delitto di incendio colposo (art. 449, in riferimento all'art. 423 cod. pen.). Con riguardo a tale ipotesi criminosa, la norma censurata determinava, infatti, una anomalia di ordine sistematico, rendendo il termine prescrizionale della fattispecie colposa addirittura superiore a quello della corrispondente figura dolosa, identica sul piano oggettivo.

Secondo la Corte rimettente, anche rispetto al delitto in esame la norma denunciata produrrebbe effetti collidenti con i principi costituzionali evocati. Risulterebbe, infatti, «scardinata la scala della complessiva gravità delle due fattispecie criminose, atteso che l'ipotesi di disastro colposo (ex artt. 449 e 434 cod. pen.), meno grave, punita [...] con la pena edittale da uno a cinque anni, viene a prescriversi nel medesimo tempo occorrente per la più grave ipotesi dolosa, di cui all'art. 434, comma 2, cod. pen., punita con la reclusione da tre a dodici anni».

Non sarebbe possibile, d'altra parte, estendere in via interpretativa il «portato demolitorio» della sentenza n. 143 del 2014 ad altri disastri colposi, posto che detta pronuncia si basa specificamente sull'analisi comparativa delle cornici edittali dei reati di incendio, colposo e doloso.

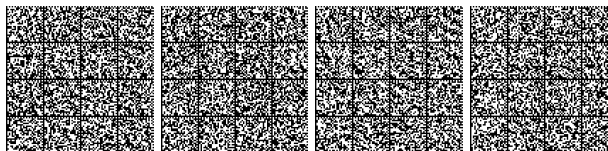
1.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, anche con successiva memoria, che la questione sia dichiarata non fondata.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, l'equiparazione dei termini di prescrizione del delitto di disastro, tanto colposo quanto doloso, lungi dal determinare una irragionevole sperequazione di trattamento, quale quella stigmatizzata dalla sentenza n. 143 del 2014 - concernente la diversa fattispecie dell'incendio colposo, sottoposta ad un termine di prescrizione quasi doppio di quello valevole per l'incendio doloso - sarebbe giustificata dal crescente allarme sociale generato dai delitti colposi di danno ambientale, oltre che da ragioni di ordine probatorio, collegate alla complessità delle indagini e degli accertamenti tecnici necessari ai fini del riconoscimento della colpa in tutti i suoi elementi costitutivi.

Si sarebbe, quindi, al cospetto di una scelta fondata su valutazioni discrezionali del legislatore, non censurabili in sede di sindacato di legittimità costituzionale.

1.3.- Si è costituito G. R., imputato nel giudizio *a quo*, il quale ha chiesto l'accoglimento della questione.

La parte privata sottolinea l'irragionevolezza dell'equiparazione dei termini di prescrizione di fattispecie criminose che, se pure identiche quanto a condotta ed evento, risultano connotate da un disvalore marcatamente differenziato



in ragione della diversa componente psicologica, come attesta il profondo divario tra le rispettive pene edittali. Posto che, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la prescrizione costituisce un istituto di diritto sostanziale, attinente al trattamento sanzionatorio complessivo degli illeciti penali, l'allineamento dei termini prescrizionali dei delitti in discorso infrangerebbe il basilare principio che impone di reprimere più severamente i fatti commessi con dolo rispetto a quelli realizzati per semplice colpa.

Al riguardo, sarebbe significativo il raffronto con la disciplina antecedente alla legge n. 251 del 2005, che individuava i termini di prescrizione correlandoli a "fasce di reati" di gravità decrescente. In tale cornice, alla maggiore gravità del disastro doloso di cui all'art. 434, secondo comma, cod. pen. faceva correttamente riscontro, ai sensi del previgente art. 157, primo comma, numero 2), cod. pen., un termine di prescrizione di quindici anni, largamente superiore a quello di dieci anni applicabile alla corrispondente fattispecie colposa in forza del numero 3) dello stesso articolo.

Analogamente a quanto ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 143 del 2014 riguardo all'incendio, la scelta legislativa censurata non potrebbe trovare giustificazione né in considerazioni legate al grado di allarme sociale, essendo insostenibile che un disastro causato per colpa "resista all'oblio", nella coscienza sociale, tanto quanto lo stesso disastro causato intenzionalmente; né nella complessità degli oneri probatori che gravano sull'accusa, la quale risulterebbe maggiore in rapporto alla fattispecie dolosa, non solo sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti responsabili, ma anche sotto quello della dimostrazione dell'elemento psicologico.

1.4.- La parte privata ha depositato memoria, nella quale ha ulteriormente rilevato come la disciplina della prescrizione sia da sempre ispirata al criterio della correlazione tra disvalore del reato e tempo necessario a prescrivere. Detta disciplina rappresenterebbe, dunque, una proiezione sul terreno della punibilità del principio - di rango costituzionale - di necessaria proporzionalità fra la gravità del reato e l'entità della sanzione: proporzionalità che sarebbe stata «scardinata» dalla legge n. 251 del 2005 in rapporto al delitto in esame, obliterando il dato elementare per cui il dolo rappresenta la forma più grave di colpevolezza.

2.- Con ordinanza del 19 novembre 2015 (r.o. n. 32 del 2016), il Tribunale ordinario di Velletri ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., «nella parte in cui stabilisce il raddoppio dei termini di prescrizione per il reato di disastro colposo ex art. 449 c.p. in relazione alla fattispecie dolosa di cui all'art. 434, comma 2, c.p.».

2.1.- Il rimettente riferisce di essere investito del processo penale nei confronti di quattro persone, imputate del delitto di cui agli artt. 449, primo comma, e 434 cod. pen., per avere cagionato con colpa, tramite condotte omissive contrastanti con gli obblighi di garanzia connessi alle funzioni da esse rispettivamente svolte, un disastro ambientale, facendo sì che siti della Valle del Sacco destinati ad insediamenti abitativi, agricoli e ad allevamento del bestiame venissero contaminati con agenti inquinanti e nocivi per la salute.

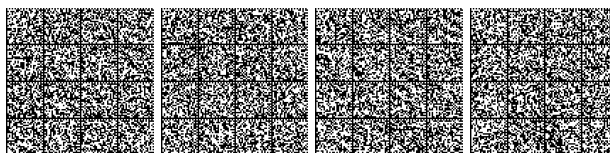
Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo* rileva come la norma censurata sia già stata oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale parziale ad opera della sentenza n. 143 del 2014, sia pure con riferimento ad una ipotesi - quella dell'incendio - nella quale il termine prescrizionale della fattispecie colposa risultava più lungo di quello della corrispondente fattispecie dolosa (e non già uguale ad esso). Tale circostanza non consentirebbe di «estendere automaticamente» la pronuncia al caso in esame, ma non impedirebbe di riferire ad esso gli argomenti che la sorreggono, in quanto «di portata generale».

Anche con riferimento al disastro - così come per l'incendio - si è al cospetto di fattispecie delittuose strutturalmente identiche quanto a condotta ed evento, e differenziate solo per l'elemento soggettivo, che conferisce loro, tuttavia, una diversa gravità, chiaramente riflessa nelle rispettive pene edittali: la pena detentiva massima della fattispecie colposa (cinque anni) è inferiore, infatti, alla metà di quella della fattispecie dolosa (dodici anni).

A fronte di un simile scarto di disvalore, espresso dallo stesso legislatore nella commisurazione delle risposte punitive, sarebbe lecito dubitare della ragionevolezza di una norma che stabilisca un termine di prescrizione identico per entrambe le fattispecie, sottoponendo, così, la fattispecie meno grave «ad un trattamento proporzionalmente deteriore rispetto a quella più grave». Tale soluzione normativa non potrebbe essere, in effetti, giustificata con considerazioni legate al grado di allarme sociale prodotto dal reato e alla complessità delle indagini richieste per il suo accertamento, posto che, sotto questi aspetti, le due ipotesi non si differenzerebbero in alcun modo (anzi, sarebbe semmai l'ipotesi dolosa ad avere conseguenze più gravi, quantomeno in termini di allarme sociale).

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*.

Rispetto ad uno degli imputati, la posizione di garanzia che fonda l'addebito di responsabilità colposa è cessata - come emerge dal capo di imputazione - il 31 maggio 2005 e, dunque, prima dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 (avvenuta l'8 dicembre 2005). In base alla disciplina anteriore a detta legge, il termine massimo di prescrizione del reato contestato risulterebbe pari a quindici anni (dieci anni quale termine ordinario, aumentato fino alla metà per effetto degli atti di interruzione intervenuti, ai sensi dell'originario art. 160, terzo comma, cod. pen.). La situazione non



sarebbe mutata con la legge n. 251 del 2005: in base all'attuale normativa, il termine di prescrizione massimo sarebbe sempre di quindici anni, sebbene diversamente articolato (dodici anni, quale termine di base ai sensi della norma censurata, aumentato fino a un quarto a seguito degli atti interruttivi). Di contro, se la disposizione denunciata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, il termine prescrizione massimo si ridurrebbe a sette anni e mezzo (sei anni, più l'aumento di un quarto) e tale disciplina sarebbe applicabile anche ai fatti pregressi ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, in quanto più favorevole al reo: con la conseguenza che la prescrizione sarebbe già maturata.

Ma la questione risulterebbe rilevante anche in rapporto agli altri tre imputati, rispetto ai quali il reato è indicato nel capo di imputazione come commesso «fino al dicembre 2008», data degli ultimi campionamenti che hanno riscontrato la presenza dell'agente inquinante nelle acque del fiume Sacco. L'esattezza di tale indicazione andrebbe, infatti, verificata alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo la quale il disastro ambientale costituisce un reato istantaneo con effetti permanenti, che si consuma nel momento in cui è posta in essere la condotta che determina la prima immissione inquinante nell'ambiente: ciò, sebbene nel caso di specie il reato sia contestato nella forma colposa omissiva, così che lo stesso potrebbe anche avere natura permanente, nella misura in cui l'omissione contestata si protragga fino all'adozione delle necessarie cautele e continui a determinare l'immissione dell'agente nocivo nell'ambiente. Si tratterebbe, peraltro, di un punto quantomeno incerto, onde sarebbe ben possibile che, all'esito dell'istruzione dibattimentale, la data di consumazione del reato venga retrodatata ad un periodo non successivo al maggio 2008: ipotesi nella quale il dimezzamento a sette anni e mezzo del tempo massimo di prescrizione conseguente all'accoglimento della questione farebbe sì che la prescrizione stessa risulti già maturata alla data dell'ordinanza di remissione (19 novembre 2015), imponendo, quindi, l'immediato proscioglimento degli imputati per avvenuta estinzione del reato. Peraltro, anche qualora risultasse corretta la data di consumazione indicata nel decreto di rinvio a giudizio (dicembre 2008), l'accoglimento della questione influirebbe sullo svolgimento successivo del dibattimento, condizionando le cadenze temporali della complessa istruttoria da svolgere. In tal caso, infatti, il termine prescrizione di sette anni e mezzo spirerebbe dopo circa sei mesi dalla data dell'ordinanza di remissione, con la conseguenza che l'attività istruttoria dovrebbe esaurirsi in tale ristretto arco temporale affinché possa giungersi ad una decisione sul merito.

2.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto, anche con successiva memoria, che la questione sia dichiarata non fondata sulla base di considerazioni analoghe a quelle prospettate in rapporto all'ordinanza r.o. n. 237 del 2015.

2.3.- Si è costituito G. Z., imputato nel giudizio *a quo*, instando per l'accoglimento della questione.

Ad ulteriore riprova del fatto che la disciplina censurata non costituisca frutto di «meditata e legittima scelta discrezionale, ma travalichi nell'arbitrio», la parte privata rileva che, per effetto della riforma introdotta dalla legge n. 251 del 2005, mentre il termine prescrizione del reato di disastro colposo è stato aumentato (passando dai precedenti dieci anni agli attuali dodici), quello dell'omologa fattispecie dolosa è stato viceversa ridotto (da quindici a dodici anni).

2.4.- La parte privata ha depositato memoria, con la quale ha contestato la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la norma censurata si spiegherebbe alla luce della particolare complessità dell'attività investigativa necessaria ai fini dell'accertamento dei fatti di reato previsti dall'art. 449 cod. pen.

Secondo la parte privata, la complessità delle indagini non potrebbe essere considerata un elemento indistintamente connaturato ai delitti contro l'incolumità pubblica, giacché, se così fosse, non si comprenderebbe per quale ragione il raddoppio del termine prescrizione non sia stato esteso anche al delitto di avvelenamento colposo di acque e sostanze alimentari (artt. 439 e 452 cod. pen.): delitto anch'esso contestato agli imputati nel giudizio *a quo* e già dichiarato estinto per prescrizione.

Ancora più a monte, peraltro, dovrebbe escludersi che la complessità delle indagini rappresenti un parametro idoneo a giustificare la dilatazione del termine di prescrizione di taluni reati. Si tratterebbe, infatti, di parametro eccentrico rispetto al fondamento dell'istituto della prescrizione, che andrebbe ricercato «nella prospettiva teleologica della pena», e segnatamente nella sua funzione di prevenzione generale, connettendosi al progressivo affievolimento, con il decorso del tempo, dell'allarme generato dal reato nella coscienza comune. In questa prospettiva, la correlazione tra il tempo sufficiente a prescrivere e l'astratta gravità del reato, espressa dalla pena edittale, costituirebbe un coerente e necessario precipitato della *ratio* dell'istituto, salvo che il legislatore, nella sua «meditata discrezionalità», opti per una soluzione estensiva, allorché l'allarme sociale generato da alcuni tipi di reato implichi una «resistenza all'oblio» più che proporzionale all'energia della risposta sanzionatoria. L'ampliamento del termine prescrizione non potrebbe essere, per converso, impropriamente collegato a un fattore di tipo processuale del tutto estraneo all'anzidetta «prospettiva teleologica», quale, appunto, l'asserita complessità delle indagini: tanto più che l'effetto estintivo conseguente al decorso del termine prescrizione prescinde dalla instaurazione o meno di un procedimento penale.



3.- Con ordinanza del 22 giugno 2015 (r.o. n. 53 del 2016), il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., «nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione è raddoppiato per il reato di cui all'art. 449 c.p. in relazione all'art. 434 c.p. (crollo colposo)».

3.1.- Il giudice *a quo* procede nei confronti di due persone imputate del delitto di cui agli artt. 434 e 449 cod. pen., per aver cagionato con colpa, nelle loro rispettive qualità di direttore dei lavori per la costruzione di un refettorio scolastico e di preposto presso il cantiere dell'impresa edile, il crollo di una parte della copertura dell'edificio.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che, per effetto della norma censurata, il termine di prescrizione del delitto di crollo colposo risulta identico a quello del delitto di crollo doloso, nel caso in cui l'evento si verifici (dodici anni).

Un simile assetto violerebbe l'art. 3 Cost. Posto che la prescrizione costituisce un istituto di diritto sostanziale, attinente al trattamento sanzionatorio complessivo degli illeciti penali, contrasterebbe con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza che due fattispecie poste a tutela dello stesso bene giuridico, ma punite con pene sensibilmente diverse a seconda della componente psicologica, vengano trattate esattamente allo stesso modo dal punto di vista della prescrizione.

La declaratoria di illegittimità costituzionale pronunciata dalla sentenza n. 143 del 2014, d'altra parte, non potrebbe essere estesa alla fattispecie in esame in via ermeneutica, in quanto espressamente circoscritta al delitto di incendio colposo e basata su valutazioni non riferibili al crollo colposo.

La questione sarebbe altresì rilevante, giacché, in caso di suo accoglimento, il reato per cui si procede, commesso il 9 novembre 2007, risulterebbe già prescritto.

3.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata sulla base di argomenti simili a quelli addotti in rapporto all'ordinanza r.o. n. 237 del 2015 e, in particolare, in base alla considerazione che, per comune esperienza, l'accertamento dei fatti riconducibili al paradigma punitivo del crollo colposo richiede lunghe e complesse attività di indagine, che comportano un fisiologico allungamento della durata del processo.

4.- Anche il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Larino, con ordinanza del 21 luglio 2016 (r.o. n. 241 del 2016), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di «disastro colposo» (art. 449 in riferimento all'art. 434 cod. pen.) è raddoppiato.

4.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito della richiesta di rinvio a giudizio di una persona imputata del delitto di cui agli artt. 434 e 449 cod. pen., per aver provocato colposamente, quale legale rappresentante di una società in nome collettivo incaricata dei lavori di ristrutturazione di uno stabile, il crollo di una costruzione adiacente, effettuando scavi in prossimità di questa senza adottare le cautele necessarie per evitare la compromissione della sua statica.

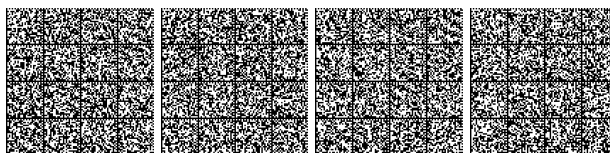
La questione sarebbe rilevante, in quanto i fatti risalgono al 30 agosto 2007, onde solo il censurato meccanismo del raddoppio impedirebbe di ritenere il reato estinto per prescrizione.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la parificazione del termine di prescrizione del crollo colposo a quello della corrispondente ipotesi dolosa, assai più grave, violi i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Ciò, alla luce del principio affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 143 del 2014, con riferimento all'incendio colposo, secondo il quale la discrezionalità legislativa in materia di disciplina dell'istituto della prescrizione, di natura sostanziale, deve essere sempre esercitata nel rispetto del principio di ragionevolezza e, comunque sia, in modo da non determinare disparità di trattamento fra fattispecie omogenee.

4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva che la scelta legislativa censurata deve ritenersi giustificata da considerazioni legate all'allarme sociale generato dal delitto di cui si discute e alla complessità delle indagini necessarie ai fini del riconoscimento della colpa.

La circostanza che la fattispecie colposa sia assoggettata ad un trattamento sanzionatorio meno grave di quella dolosa non renderebbe, di per sé, irragionevole la parificazione del termine di prescrizione. La sanzione penale - che ha funzioni retributive, di emenda e di prevenzione - risponde, infatti, ad una *ratio* diversa da quella dell'istituto della prescrizione, la quale si radica - alla luce delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale - nell'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato [...] l'allarme della coscienza comune», nonché nel «“diritto all'oblio” dei cittadini quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela».



5.- Con una ulteriore ordinanza di rimessione del 7 novembre 2016 (r.o. n. 103 del 2017), il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 Cost., dell'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il raddoppio del termine di prescrizione del delitto di «crollo colposo».

5.1.- Il giudice *a quo* premette di essere investito, in sede dibattimentale, del processo nei confronti di varie persone, imputate, tra l'altro, del delitto di cui all'art. 449, in relazione all'art. 434, secondo comma, cod. pen., per avere cagionato, con colpa, il crollo parziale di un edificio, provocando lesioni personali gravi a più soggetti.

Il rimettente rileva come l'istituto della prescrizione abbia carattere sostanziale, implicando una rinuncia dello Stato all'esercizio della potestà punitiva. Il termine di prescrizione costituisce, a sua volta, una componente del trattamento sanzionatorio complessivo del reato, tanto che, per costante giurisprudenza di legittimità, deve tenersi conto di esso ogni qualvolta occorra individuare la disciplina più favorevole al reo. In questa cornice, l'equiparazione dei termini di prescrizione dei delitti di crollo, colposo e doloso, prodotta dalla norma censurata, violerebbe i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, omologando fattispecie poste a tutela dello stesso bene giuridico, ma punite in modo sensibilmente diverso in ragione del differente elemento psicologico.

Anche in questo caso, il giudice *a quo* esclude che sia possibile estendere in via interpretativa al delitto in esame la pronuncia parzialmente ablativa della norma censurata relativa al delitto di incendio colposo (sentenza n. 143 del 2014). Il percorso argomentativo che sorregge tale pronuncia risulterebbe, tuttavia, valevole anche in rapporto al reato in discussione, posto che la censurata equiparazione del termine prescrizionale scardinerebbe, comunque sia, «la scala della complessiva gravità delle due fattispecie criminose», colposa e dolosa.

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*. Il reato per cui si procede è stato infatti commesso, secondo l'ipotesi accusatoria, il 30 marzo 2009: solo in caso di accoglimento della questione esso risulterebbe, pertanto, prescritto.

5.2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, sulla scorta di rilievi simili a quelli prospettati in rapporto all'ordinanza r.o. n. 53 del 2016.

Considerato in diritto

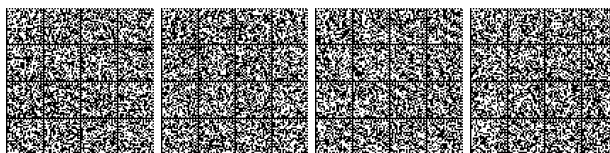
1.- La Corte di cassazione (r.o. n. 237 del 2015), il Tribunale ordinario di Velletri (r.o. n. 32 del 2016), il Tribunale ordinario di Torino (r.o. n. 53 del 2016 e n. 103 del 2017) e il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Larino (r.o. n. 241 del 2016) dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo (art. 449, in riferimento all'art. 434 cod. pen.) è raddoppiato. Alcune ordinanze di rimessione riferiscono il dubbio di costituzionalità alla figura del «disastro colposo» (r.o. n. 237 del 2015, n. 32 e n. 241 del 2016), altre a quella del «crollo colposo» (r.o. n. 53 del 2016 e n. 103 del 2017), senza, peraltro, che ai diversi nomina iuris impiegati dai rimettenti appaia corrispondere l'intento di limitare l'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale a una parte soltanto dei fatti repressi dal combinato disposto dei richiamati artt. 449 e 434 cod. pen.

Ad avviso dei giudici a quibus, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, per contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, giacché, in conseguenza del censurato raddoppio, il termine di prescrizione del delitto in questione risulta uguale a quello della corrispondente fattispecie dolosa (art. 434, secondo comma, cod. pen.), identica sul piano oggettivo, ma di disvalore sensibilmente maggiore in rapporto al diverso coefficiente di partecipazione psicologica del reo, come attesta l'ampio scarto tra le rispettive cornici sanzionatorie edittali.

2.- Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o analoghe relative alla medesima norma, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- Sul piano dell'ammissibilità, va rilevato come tutti i giudici rimettenti abbiano motivato congruamente in ordine alla rilevanza della questione, ponendo in evidenza che - alla luce della data di commissione dei reati per cui si procede e tenendo pure conto dell'aumento massimo conseguente agli atti interruttivi effettuati - il termine di prescrizione dei reati stessi risulterebbe spirato solo ove venisse rimossa la censurata regola del raddoppio.

Ciò vale anche in rapporto all'ordinanza di rimessione del Tribunale ordinario di Velletri (r.o. n. 32 del 2016), almeno per quanto concerne uno dei quattro imputati nel giudizio *a quo* (quello la cui posizione di garanzia, rilevante ai fini dell'addebito di responsabilità colposa, risulterebbe cessata il 31 maggio 2005 e che - secondo quanto rilevato



dal rimettente - beneficerebbe dell'accoglimento della questione in quanto atto a rendere la disciplina introdotta dalla legge n. 251 del 2005 più favorevole di quella vigente alla data del fatto). Tanto basta a rendere ammissibile la questione sollevata, a prescindere da ogni considerazione riguardo alla sua effettiva rilevanza rispetto agli altri imputati, che il rimettente ricollega invece ad un evento puramente ipotetico (quale l'eventuale «retrodatazione» della data di commissione del reato all'esito dell'istruzione dibattimentale), o a generici effetti di condizionamento delle future scadenze temporali di tale istruzione.

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

Giova ricordare come, nel disegno originario del codice penale, il tempo di prescrizione dei reati fosse determinato tramite la loro ripartizione in sei "fasce di gravità" decrescente, in base alla pena edittale massima, a ciascuna delle quali corrispondeva un termine prescrizionale via via più ridotto.

Nel riformare l'istituto della prescrizione, la legge n. 251 del 2005 ha profondamente innovato tale assetto, sostituendo al criterio "per fasce" una regola unitaria. In base ad essa, il tempo necessario a prescrivere è pari al massimo della pena edittale dei singoli reati, salva la previsione di una soglia minima, intesa ad evitare una troppo rapida prescrizione dei reati meno gravemente puniti, pari a sei anni per i delitti e a quattro anni per le contravvenzioni (art. 157, primo comma, cod. pen., come novellato).

Il legislatore ha ritenuto, tuttavia, di dover introdurre un correttivo agli effetti prodotti dalla modifica (alla quale è conseguita una sensibile e generalizzata contrazione dei termini prescrizionali relativi ai reati di media gravità). Ha stabilito, cioè, che per alcune figure criminose - ritenute, secondo quanto emerge dai lavori parlamentari, di particolare allarme sociale e tali da richiedere complesse indagini probatorie - il termine di prescrizione risultante dall'applicazione della regola generale dianzi ricordata (oltre che di quelle enunciate dai successivi commi dello stesso art. 157 cod. pen.) è raddoppiato (nuovo art. 157, sesto comma, cod. pen., norma oggi censurata).

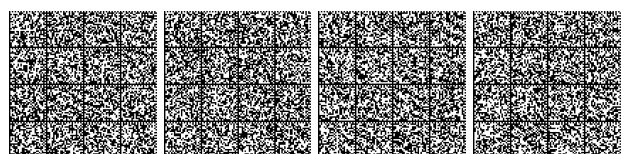
Nell'elenco dei reati coinvolti nel regime del raddoppio - elenco successivamente ampliato da plurime novelle legislative - figurano, in prima fila, i delitti colposi di danno contro la pubblica incolumità previsti dall'art. 449 cod. pen. (cosiddetti disastri colposi). Tale disposizione punisce, al primo comma, con la reclusione da uno a cinque anni «chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-bis, cagiona per colpa un incendio o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo» (ossia dal capo I del titolo VI del libro secondo del codice penale, relativo ai «delitti di comune pericolo mediante violenza»). La previsione punitiva viene, quindi, a coniugarsi alle diverse norme incriminatrici presenti nella partizione normativa richiamata, rendendo punibile la forma colposa dei delitti da esse contemplati.

In questo modo, si è venuta, peraltro, a determinare una anomalia: e, cioè, che per taluni fra i delitti in questione il termine di prescrizione della fattispecie colposa è divenuto più lungo di quello della corrispondente ipotesi dolosa (assolutamente identica sul piano della condotta e dell'evento, stante la tecnica di descrizione della fattispecie mediante mero rinvio, utilizzata dal citato art. 449 cod. pen.).

Il fenomeno si manifestava in modo particolarmente vistoso con riguardo al delitto di incendio (previsto, quanto all'ipotesi dolosa, dall'art. 423 cod. pen. e da questo punito con la reclusione da tre a sette anni). Se commesso con dolo, tale delitto si prescriveva, infatti, in sette anni (tempo corrispondente al massimo della pena edittale, ai sensi dell'art. 157, primo comma, cod. pen.); se commesso con colpa, in un tempo largamente superiore, e cioè in dodici anni: il termine minimo di prescrizione dei delitti (sei anni) - operante nella specie, trattandosi di reato punito con pena detentiva massima inferiore a tale soglia (cinque anni, ai sensi dell'art. 449, primo comma, cod. pen.) - risultava, infatti, raddoppiato in forza della norma censurata.

5.- Con la sentenza n. 143 del 2014 - richiamata da tutti i rimettenti a sostegno delle loro censure - questa Corte ha ritenuto l'anomalia ora indicata contrastante con l'art. 3 Cost., dichiarando, di conseguenza, costituzionalmente illegittimo l'art. 157, sesto comma, cod. pen., nella parte in cui prevedeva il raddoppio del termine di prescrizione del delitto di incendio colposo (art. 449, in riferimento all'art. 423 cod. pen.).

Al riguardo, si è rilevato che la prescrizione, pur potendo assumere una valenza anche processuale, in rapporto alla garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.), costituisce, nel vigente ordinamento, un istituto di natura sostanziale (*ex plurimis*, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006, nonché, più di recente, ordinanza n. 24 del 2017): istituto la cui *ratio* «si collega preminentemente, da un lato, all'interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, [...] l'allarme della coscienza comune» (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, «al 'diritto all'oblio' dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela» (sentenza n. 23 del 2013)» (sentenza n. 143 del 2014). Tali finalità si riflettono nella tradizionale correlazione del tempo necessario a prescrivere al livello della pena edittale, indicativo della gravità astratta del reato e del suo disvalore nella coscienza sociale: correlazione divenuta, peraltro, ancor più stretta e diretta a seguito della legge n. 251 del 2005.



La regola generale di computo congegnata in questa chiave non è, di certo, inderogabile da parte del legislatore, «non potendo in essa scorgersi un “momento necessario di attuazione - o di salvaguardia - dei principi costituzionali” (sentenza n. 455 del 1998, ordinanza n. 288 del 1999)». Soluzioni ampliative dei termini di prescrizione ordinari possono essere giustificate, in specie, «sia dal particolare allarme sociale generato da alcuni tipi di reato, il quale comporti una “resistenza all’oblio” nella coscienza comune più che proporzionale all’energia della risposta sanzionatoria; sia dalla speciale complessità delle indagini richieste per il loro accertamento e dalla laboriosità della verifica dell’ipotesi accusatoria in sede processuale, cui corrisponde un fisiologico allungamento dei tempi necessari per pervenire alla sentenza definitiva» (sentenza n. 143 del 2014).

La discrezionalità legislativa in materia deve essere esercitata, tuttavia, nel rispetto del principio di ragionevolezza e in modo tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee, come invece era avvenuto nel caso dell’incendio. Con riguardo a questo, a fronte di fattispecie identiche sul piano oggettivo, il legislatore aveva infatti ribaltato la «scala di gravità» espressa dalle comminatorie di pena, in coerenza con il rapporto sistematico che intercorre tra il dolo e la colpa, prevedendo per l’ipotesi meno grave (quella colposa) un termine di prescrizione quasi doppio di quello valevole per l’omologa ipotesi dolosa.

Un simile regime non poteva essere giustificato né con considerazioni legate all’allarme sociale, essendo palesemente contrario a logica che un incendio causato per colpa - ossia per imprudenza, imperizia o inosservanza di regole cautelari - “resista all’oblio”, nella coscienza sociale, molto più a lungo del medesimo incendio causato intenzionalmente; né con ragioni di ordine probatorio, essendo parimente insostenibile che provocare un incendio per colpa, anziché con dolo, innalzi verticalmente, nella generalità dei casi, il tasso di complessità della indagini. L’esigenza di avvalersi di periti - evocata nel corso dei lavori parlamentari relativi alla legge n. 251 del 2005 - è infatti comune alle due ipotesi, e se pure, nel caso dell’incendio colposo, la perizia può risultare necessaria anche ai fini di individuare la regola cautelare violata, nel caso dell’incendio doloso occorre fare i conti con le maggiori difficoltà che usualmente incontra l’identificazione dei soggetti responsabili.

6.- Ad avviso degli odierni rimettenti, analoga declaratoria di illegittimità costituzionale si imporrebbe anche in rapporto al delitto di crollo di costruzioni o altro disastro colposo, risultante dal combinato disposto degli artt. 449 e 434 cod. pen.

L’art. 434 cod. pen., al primo comma, punisce con la reclusione da uno a cinque anni «chiunque, fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro [...], se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità» (fattispecie di pericolo). Una pena maggiore - reclusione da tre a dodici anni - è prevista dal secondo comma «se il crollo o il disastro avviene» (fattispecie di danno).

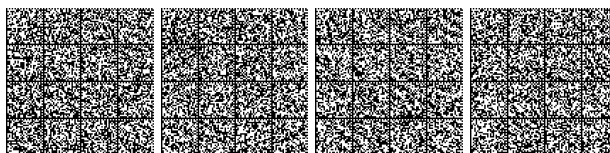
La fattispecie di pericolo prevista dal primo comma dell’art. 434 cod. pen. non trova, peraltro, un suo corrispondente colposo. L’art. 449, primo comma, cod. pen. esige, infatti, ai fini della punibilità per colpa dei fatti da esso richiamati, che il disastro si verifichi, evocando, perciò, esclusivamente la fattispecie di danno prevista dal secondo comma dell’art. 434 cod. pen.

Ciò posto, i giudici a quibus si mostrano pienamente consapevoli del fatto che il caso oggi in esame presenta un evidente tratto differenziale rispetto a quello scrutinato dalla sentenza n. 143 del 2014. Nella specie, infatti, il meccanismo del raddoppio rende il termine di prescrizione della fattispecie colposa - non già (nettamente) più lungo di quello della fattispecie dolosa, come nel caso dell’incendio - ma esattamente uguale ad esso.

Il reato di crollo o altro disastro doloso con verifica dell’evento si prescrive, infatti, in base alla regola generale dell’art. 157, primo comma, cod. pen., in dodici anni (massimo edittale della pena comminata dall’art. 434, secondo comma, cod. pen.). Anche volendo ritenere - in conformità all’opinione prevalente, peraltro recentemente disattesa dalla giurisprudenza di legittimità - che l’ipotesi prevista dal secondo comma dell’art. 434 cod. pen. abbia natura di circostanza aggravante, e non di fattispecie autonoma di reato, essa entra, comunque sia, nel computo del termine prescrizione ai sensi dell’art. 157, secondo comma, cod. pen., trattandosi di aggravante ad effetto speciale.

Il medesimo tempo di dodici anni occorre anche per la prescrizione del delitto di crollo o altro disastro colposo. Il termine ordinario di prescrizione, pari a sei anni (termine minimo di prescrizione dei delitti, applicabile in quanto la pena massima prevista dall’art. 449 cod. pen. è al di sotto di tale soglia), è infatti raddoppiato dal sesto comma dell’art. 157 cod. pen.

Secondo i giudici a quibus, l’elemento differenziale ora indicato non varrebbe a mutare la conclusione. Sarebbe, infatti, irragionevole e lesivo del principio di uguaglianza che due fatti identici sul piano oggettivo, ma di diversa gravità in relazione all’atteggiamento psicologico del loro autore - e per questo puniti dallo stesso legislatore con pene detentive nettamente divaricate - siano trattati poi esattamente allo stesso modo con riguardo ai tempi di prescrizione.



7.- La tesi non può essere condivisa.

Nella sentenza n. 143 del 2014 questa Corte non ha affermato, né in alcun modo adombrato, che vi sia una inderogabile esigenza costituzionale di scaglionare i termini prescrizionali in senso inverso rispetto a quanto la legge n. 251 del 2005 aveva fatto con riguardo al delitto di incendio: nel senso, cioè, che occorra stabilire, senza possibilità di eccezioni, per l'ipotesi colposa un termine diverso e più breve di quello valevole per la versione dolosa del medesimo reato.

Al riguardo, occorre considerare come l'assoggettamento delle due forme di realizzazione dello stesso delitto - dolosa e colposa - ad un eguale termine di prescrizione non rappresenti affatto una anomalia introdotta per la prima volta dalla legge n. 251 del 2005. Al contrario, il fenomeno era già ampiamente noto al sistema anteriore. L'originario criterio di determinazione del termine di prescrizione per "fasce di gravità" dei reati comportava, infatti, che quante volte le pene edittali massime del delitto doloso e del suo corrispondente colposo - benché diversificate - ricadessero entrambe nell'ambito della medesima "fascia", il tempo necessario a prescrivere risultava identico nei due casi. Come si ricorda nella stessa sentenza n. 143 del 2014, ciò avveniva anche e proprio nel caso dell'incendio. In quanto puniti con pene massime comprese tra i cinque e i dieci anni di reclusione - cinque anni l'incendio colposo, sette il doloso - corrispondenti alla "fascia" di cui al numero 3) dell'originario art. 157, primo comma, cod. pen., ambedue i delitti si prescrivevano, prima della legge n. 251 del 2005, in dieci anni.

Peraltro, anche dopo l'abbandono del criterio "per fasce" da parte della legge n. 251 del 2005, permane nell'ordinamento - indipendentemente dal censurato meccanismo del raddoppio - un ragguardevole numero di casi di equiparazione. Ciò avviene segnatamente per effetto della soglia dei sei anni, quale termine minimo di prescrizione dei delitti (art. 157, primo comma, cod. pen.). Figure delittuose quali - tanto per addurre qualche esempio - la rivelazione di segreti d'ufficio (art. 326, primo e secondo comma, cod. pen.), l'inadempimento di contratti di pubbliche forniture (art. 355, primo e terzo comma, cod. pen.) o le lesioni personali semplici (artt. 582 e 590 cod. pen.), essendo punite con pene massime sensibilmente differenziate, ma, comunque sia, non superiori a sei anni tanto se realizzate con dolo quanto se commesse con colpa, si prescrivono in entrambi i casi nello stesso termine (sei anni appunto).

Ed è particolarmente significativo che il fenomeno si riscontri anche nello stesso ambito dei delitti contro la pubblica incolumità, tra i quali si colloca la figura criminosa che al presente interessa. Ad esempio, il delitto di omissione colposa di cautele contro gli infortuni sul lavoro (art. 451 cod. pen.) si prescrive in sei anni, allo stesso modo della corrispondente fattispecie dolosa (art. 437 cod. pen.), e parimente un sessennio è richiesto per la prescrizione del delitto di «adulterazione o contraffazione di altre cose in danno della salute pubblica», sia esso doloso (art. 441 cod. pen.) o colposo (art. 452, secondo comma, cod. pen.).

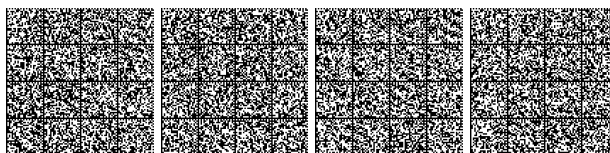
8.- Ciò posto, al fine di ritenere che il fenomeno considerato confligga con l'art. 3 Cost. non giova richiamare la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione, in uno all'esigenza di diversificare il trattamento di situazioni obiettivamente dissimili. A differenziare la fattispecie dolosa da quella colposa, assicurando la proporzionalità del trattamento sanzionatorio al disvalore del fatto, provvede la pena. Non è, per converso, imprescindibile che alla diversificazione delle risposte punitive - pure prefigurata dal legislatore - si aggiunga, sempre e comunque sia, quella dei termini di prescrizione. Come nota anche l'Avvocatura generale dello Stato, la natura sostanziale dell'istituto della prescrizione - in quanto implicante una rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva - non vale certamente a cancellare l'eterogeneità della sua funzione rispetto a quella della pena.

Al legislatore non è, in effetti, precluso di ritenere, nella sua discrezionalità, che in rapporto a determinati delitti colposi la "resistenza all'oblio" nella coscienza sociale e la complessità dell'accertamento dei fatti siano omologabili a quelle della corrispondente ipotesi dolosa, giustificando, con ciò, la sottoposizione di entrambi ad un identico termine prescrizionale. E tale apprezzamento può legittimamente esprimersi anche attraverso la introduzione di deroghe alla disciplina generale.

Al riguardo, non può non ribadirsi quanto già affermato nella sentenza n. 143 del 2014: e, cioè, che simili soluzioni derogatorie possono essere giustificate da entrambi gli elementi sopra indicati - livello dell'allarme sociale e laboriosità delle attività accertative dell'illecito - e non già soltanto dal primo di essi, come invece sostiene la parte privata costituita nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Velletri, facendo leva sull'asserita eccentricità di un fattore di tipo processuale, quale la complessità delle indagini, rispetto al fondamento dell'istituto della prescrizione. È ben vero che, come rileva la parte privata, la prescrizione decorre anche se il procedimento penale non viene instaurato. Ciò nondimeno, è ragionevole che il legislatore si faccia carico dell'eventualità che il termine di prescrizione risultante dall'applicazione delle regole ordinarie non permetta, anche quando il procedimento penale prenda tempestivamente avvio, di pervenire alla pronuncia definitiva prima dell'estinzione del reato.

9.- Il discorso vale in modo particolare proprio con riguardo al delitto cui si riferisce l'odierno scrutinio.

È noto, infatti, come, prima della recente introduzione dei nuovi delitti in materia di ambiente, la giurisprudenza - valorizzando l'ampia comprensività del concetto di «altro disastro» (cosiddetto disastro innominato), cui fa riferimento l'art. 434 cod. pen. - abbia ripetutamente ricondotto a tale paradigma punitivo, anche e soprattutto nell'ipotesi colposa



delineata dall'art. 449 cod. pen., fatti di cosiddetto disastro ambientale. Proprio fatti di tal genere formano, del resto, oggetto di due degli odierni giudizi a quibus. Si tratta di una soluzione interpretativa che la legge 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente) ha inteso convalidare e preservare, inserendo nella formula descrittiva della nuova fattispecie tipica di disastro ambientale delineata dall'art. 452-*quater* cod. pen. una clausola volta espressamente a far salvi «i casi previsti dall'articolo 434».

È dato di comune esperienza, altresì, come si sia al cospetto di vicende che -sebbene risultino ascrivibili a colpa - generano nell'attuale momento storico un allarme sociale particolarmente intenso e i cui effetti si manifestano spesso a notevole distanza di tempo, richiedendo nella generalità dei casi accertamenti complessi tanto nella fase delle indagini quanto in quella processuale (anche per il numero dei soggetti usualmente coinvolti).

In quest'ottica, il legislatore della legge n. 251 del 2005 ha inteso quindi evitare che, per effetto della nuova regola di determinazione del tempo necessario a prescrivere, si determinasse un drastico abbattimento del termine prescrizione della fattispecie colposa in questione (il quale sarebbe rimasto, in pratica, quasi dimezzato, passando da dieci a sei anni): esito che avrebbe impedito, in una larga percentuale di casi, di definire il processo prima dell'estinzione del reato.

Tale preoccupazione si è, d'altro canto, nel frangente tradotta nella previsione di un regime che resta entro il confine del legittimo esercizio della discrezionalità legislativa in materia, proprio perché implica la semplice equiparazione di detto termine prescrizione a quello della fattispecie dolosa, e non già - come per l'incendio - lo "scavalco" di quest'ultimo (soluzione costituzionalmente ingiustificabile, per le ragioni indicate nella sentenza n. 143 del 2014).

La circostanza - denunciata anch'essa dalla parte privata costituita nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Velletri - che la legge n. 251 del 2005 abbia, per un verso, aumentato il termine prescrizione del disastro innominato colposo, e per l'altro ridotto quello del disastro doloso (e ciò diversamente da quanto è avvenuto con la successiva legge n. 68 del 2015, che ha assoggettato al raddoppio tanto l'ipotesi dolosa, quanto quella colposa del neointrodotta delitto di disastro ambientale), può essere eventualmente motivo di critica sul piano politico-criminale, ma non vale, di per sé, a rendere costituzionalmente illegittima la soluzione adottata. Mentre il fatto - dedotto dalla stessa parte privata - che il legislatore non abbia avvertito l'esigenza di coinvolgere nel regime del raddoppio anche altri delitti colposi, distinti da quello di cui si discute, quali i delitti contro la salute pubblica (art. 452 cod. pen.), resta nell'ambito degli apprezzamenti discrezionali, insuscettibili di sindacato da parte di questa Corte.

10.- Le questioni vanno dichiarate, pertanto, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevate, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, dal Tribunale ordinario di Velletri, dal Tribunale ordinario di Torino e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Larino con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

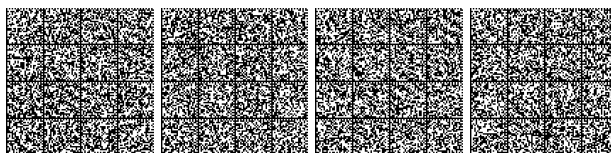
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 266

Ordinanza 22 novembre - 13 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Spese di giustizia - Liquidazione delle competenze professionali al difensore sostituto “con delega”.

– Codice di procedura penale, art. 102, comma 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 102, comma 2, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, nel procedimento a carico di R. S., con ordinanza del 22 luglio 2016, iscritta al n. 56 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 22 novembre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ordinanza del 22 luglio 2016 (r.o. n. 56 del 2017), il Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 102, comma 2, del codice di procedura penale;

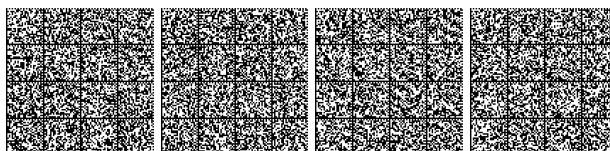
che, secondo il rimettente, tale disposizione, nel riconoscere al difensore sostituto i diritti e i doveri del difensore sostituto, determinerebbe, «nella sua comune e dominante interpretazione giurisprudenziale», un irragionevole trattamento differenziato tra difensori sostituti;

che, infatti, essa attribuirebbe al difensore sostituto nominato ai sensi dell'art. 97, comma 4, cod. proc. pen. il diritto alla liquidazione erariale - previsto espressamente per il difensore d'ufficio dagli artt. 116 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)» - mentre non riconoscerebbe questo stesso diritto al difensore sostituto nominato per delega (art. 102, comma 1, cod. proc. pen.);

che il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a decidere su un'istanza di liquidazione dei compensi ai sensi dell'art. 117 del d.P.R. n. 115 del 2002 presentata dall'avvocato nominato sostituto d'ufficio del difensore di fiducia dell'imputato;

che egli ritiene pregiudiziale la questione sollevata nell'ambito del pendente procedimento di liquidazione, «in quanto solo in virtù della summenzionata interpretazione [...] il difensore istante [...] andrebbe ritenuto legittimato ad avanzare la propria richiesta di liquidazione [...], dovendo in caso contrario la predetta richiesta dichiararsi inammissibile»;

che il rimettente afferma che gli artt. 116 e 117 del d.P.R. n. 115 del 2002 attribuirebbero al difensore d'ufficio la facoltà di accedere alla liquidazione da parte dello Stato in determinati casi, mentre la giurisprudenza di legittimità consolidata (viene richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, 10 aprile 2008, n. 17721) estenderebbe tale diritto al difensore sostituto d'ufficio, anche alla luce delle ordinanze n. 201 del 2015, n. 176 del 2006 e n. 8 del 2005 della Corte costituzionale;



che simile conclusione si fonderebbe sul richiamo operato dall'art. 97, comma 4, cod. proc. pen. all'art. 102, comma 2, cod. proc. pen., che, come ricordato, stabilisce che il sostituto esercita i diritti e assume i doveri del difensore;

che il giudice rimettente ritiene che la disposizione censurata si applichi a due categorie di difensori sostituti, sia quello nominato d'ufficio ai sensi dell'art. 97, comma 4, cod. proc. pen., sia quello delegato dal difensore ai sensi dell'art. 102, comma 1, cod. proc. pen., mentre, secondo l'orientamento giurisprudenziale richiamato, la stessa previsione riconoscerebbe la liquidazione erariale solo al primo e non anche al secondo;

che tale interpretazione sarebbe «alquanto contraddittoria, incoerente ed irragionevole», poiché in tal modo la disposizione censurata - pur riferendosi a due categorie di difensori sostituti - «opererebbe in concreto» solo per una di esse, escludendo quella dei difensori sostituti per delega, nei cui confronti l'art. 102 cod. proc. pen. «nella sua interezza» sarebbe invece «destinato ad operare ab origine ed in via primaria»;

che proprio in ciò risiederebbe la manifesta irragionevolezza dell'interpretazione dominante, «contraria ai più comuni principi di logica e ragionevolezza, in quanto pretende di selezionare - violando la stessa lettera della legge [...] - i soggetti nei cui confronti applicare una determinata previsione [...], escludendone altri ivi espressamente indicati», con violazione dell'art. 3 Cost., ossia «del principio di non contraddizione di matrice aristotelica»;

che il giudice *a quo*, successivamente, individua quella che definisce l'«unica possibile interpretazione dell'art. 102 co. 2 c.p.p. conforme a Costituzione, ed ancor prima a logica e ragionevolezza»;

che, a suo avviso, la disposizione censurata andrebbe interpretata come applicabile a tutti i difensori sostituti (artt. 97, comma 4, e 102, comma 1, cod. proc. pen.), con specifico riferimento «a diritti e doveri di natura esclusivamente processuale e deontologica (e non patrimoniale o economica)»;

che, per questi motivi, chiede alla Corte costituzionale di «prendere atto della manifesta irragionevolezza» dell'interpretazione estensiva dell'art. 102, comma 2, cod. proc. pen. e di dichiararne l'illegittimità costituzionale, «nella sua comune e dominante interpretazione giurisprudenziale (diritto vivente) secondo cui tra i diritti e doveri ivi menzionati sarebbero ricompresi anche diritti e doveri di natura patrimoniale ed economica, fra cui il diritto del difensore sostituto alla liquidazione erariale del proprio compenso»;

che, con atto depositato il 16 maggio 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata inammissibile e in subordine infondata;

che l'Avvocatura generale dello Stato ricorda le precedenti decisioni con le quali la Corte costituzionale si è pronunciata su analoghe questioni sollevate dal medesimo giudice rimettente, dichiarandole manifestamente infondate o manifestamente inammissibili (ordinanze n. 201 del 2015, n. 191 del 2013 e n. 185 del 2012);

che, quanto al merito, afferma che, con l'ordinanza n. 176 del 2006, la Corte costituzionale avrebbe già chiarito la portata applicativa della norma censurata, nel senso che al difensore sostituto d'ufficio si applicherebbero le previsioni di cui all'art. 102 cod. proc. pen., compresa la disciplina sul patrocinio a spese dello Stato;

che la mancata previsione della facoltà di accedere alla liquidazione erariale per il sostituto nominato dal difensore e non per il sostituto nominato d'ufficio si giustificerebbe considerando il diverso rapporto sottostante alla stessa prestazione, per delega nel primo caso, ex officio nel secondo, e che la distinta fonte della prestazione professionale legittimerebbe tale trattamento differenziato.

Considerato che il Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato, in relazione all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 102, comma 2, del codice di procedura penale;

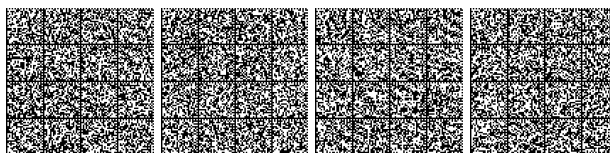
che tale disposizione prevede che il difensore «sostituto esercita i diritti e assume i doveri del difensore» titolare e riguarda entrambe le categorie di difensori sostituti, quello nominato per delega e quello nominato d'ufficio;

che - secondo la prospettiva che il giudice rimettente persegue, in contrasto con il diritto vivente - essa dovrebbe interpretarsi come riferita ai «diritti e doveri di natura esclusivamente processuale e deontologica (e non patrimoniale o economica)», con il risultato di impedire al difensore sostituto d'ufficio l'accesso alla liquidazione erariale dell'onorario e delle spese, alle condizioni definite dagli artt. 116 e 117 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)»;

che, attraverso tale lettura, il difensore sostituto d'ufficio sarebbe equiparato al difensore sostituto per delega, nei cui confronti la liquidazione erariale è preclusa in virtù del mandato ricevuto dal difensore titolare;

che, secondo il rimettente, solo tale interpretazione - che questa Corte dovrebbe accogliere, dichiarando costituzionalmente illegittima la disposizione censurata - consentirebbe di non trattare in modo irragionevolmente differenziato le due categorie di sostituti, entrambe disciplinate dall'art. 102, comma 2, cod. proc. pen.;

che la questione è manifestamente inammissibile;



che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, ma non condiviso dal giudice rimettente perché ritenuto costituzionalmente illegittimo, questi ha facoltà di scegliere tra l'adozione di una diversa interpretazione e la proposizione della questione di legittimità costituzionale sulla disposizione, interpretandola alla luce di quel medesimo orientamento, assunto in termini di diritto vivente (da ultimo, sentenza n. 122 del 2017);

che invece, nel caso in esame, il giudice rimettente da un lato censura l'art. 102, comma 2, cod. proc. pen. e sottopone a diffusa e insistita critica la dominante interpretazione di quest'ultimo, ma, dall'altro, individua contestualmente l'«unica possibile interpretazione [...] conforme a Costituzione» del medesimo articolo, rendendone estesamente conto nella propria ordinanza di rimessione e chiedendo a questa Corte di prenderne atto;

che, in tal modo, il rimettente utilizza il giudizio incidentale di legittimità costituzionale all'improprio scopo di ottenere un avallo dell'interpretazione della disposizione censurata, che egli prospetta come asseritamente conforme a Costituzione (e che, invero, contrasta con quella già indicata da questa Corte, secondo cui al difensore sostituto d'ufficio spetta la liquidazione erariale per l'attività svolta in udienza, in conseguenza della sua equiparazione al difensore d'ufficio: ordinanze n. 201 del 2015, n. 191 del 2013, n. 176 del 2006 e n. 8 del 2005);

che da tale impropria richiesta deriva la manifesta inammissibilità della questione sollevata (da ultimo, ordinanza n. 87 del 2016).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 102, comma 2, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170266

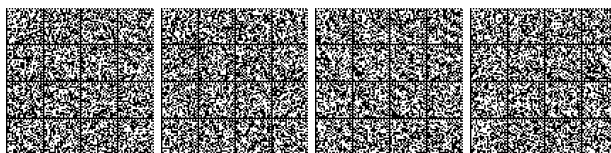
N. 267

Sentenza 5 - 14 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contratto, atto e negozio giuridico - Alienazione ex lege al custode di veicoli oggetto di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria, anche non sottoposti a confisca - Rideterminazione in senso riduttivo, con effetto retroattivo, del compenso dovuto per la custodia.

– Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), art. 1, commi da 318 a 321.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 312 a 321, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra F.lli Varani di Varani Romano & Primo snc e il Ministero della giustizia e altra, con ordinanza del 21 settembre 2016, iscritta al n. 274 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della F.lli Varani di Varani Romano & Primo snc;
udito nella udienza pubblica del 5 dicembre 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;
udito l'avvocato Orlando Sivieri per F.lli Varani di Varani Romano & Primo snc.

Ritenuto in fatto

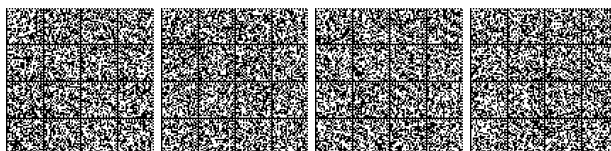
1.- Nel corso di un procedimento civile in tema di liquidazione del compenso per la custodia di veicoli sequestrati dall'autorità giudiziaria, la Corte di cassazione - adita in sede di ricorso straordinario avverso ordinanza del Tribunale di Piacenza, favorevole al resistente Ministero della giustizia - premessane la rilevanza (trattandosi di normativa che veniva nella specie in applicazione), ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 312 a 321, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

Secondo la Corte rimettente, dette disposizioni - con il prevedere che, nei confronti di custodi di veicoli sequestrati dall'autorità giudiziaria, soggetti ad alienazione forzosa se giacenti da più di due anni (a decorrere dal 2002), sia liquidato un «importo complessivo forfettario», da calcolarsi secondo i nuovi (e riduttivi) criteri da esse stabiliti, dichiaratamente «in deroga alle tariffe previste dagli articoli 59 e 276 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115» e, quindi, con efficacia retroattiva - violerebbero, conseguentemente, gli articoli 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo in relazione in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848).

Ciò in ragione del *vulnus*, che ne deriverebbe, al principio di garanzia dell'affidamento ed a quello di ragionevolezza - anche con riguardo alla tutela del diritto di proprietà, nell'accezione individuata dalla giurisprudenza della Corte EDU - stante l'incidenza pregiudizievole delle censurate disposizioni sui diritti soggettivi perfetti di cui, sulla base di pregressi rapporti contrattuali di durata, erano già titolari i suddetti custodi, i quali, in conseguenza dell'applicazione delle disposizioni normative censurate, si sarebbero visti, invece, imporre oneri non previsti né prevedibili, né all'origine né in costanza dei rapporti medesimi.

2.- Si è costituita, nel giudizio innanzi a questa Corte, la società ricorrente nel procedimento principale, svolgendo argomentazioni, illustrate anche con successiva memoria, a sostegno della questione sollevata, della quale ha richiesto, pertanto, l'accoglimento, anche in ragione del «precedente» costituito dalla sentenza n. 92 del 2013, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di normativa di contenuto analogo a quella ora denunciata relativa a veicoli oggetto di sequestro amministrativo.

3.- Non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.



Considerato in diritto

1.- Con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 41 e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo in relazione in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848), la Corte di cassazione, con l'ordinanza di cui si è in narrativa detto, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 312 a 321, della legge del 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), «nella parte in cui riconosce ai custodi dei veicoli sottoposti a sequestro, con effetto retroattivo, compensi inferiori a quelli previgenti».

2.- Il denunciato art. 1 della legge n. 311 del 2004, al suo comma 312, testualmente dispone che «I veicoli giacenti presso i custodi a seguito dell'applicazione di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria, anche se non confiscati, sono alienati, anche ai soli fini della rottamazione, mediante cessione al soggetto titolare del deposito ove ricorrano le seguenti condizioni: a) siano ritenute cessate, con ordinanza dell'autorità giudiziaria da comunicare all'avente diritto alla restituzione, le esigenze che avevano motivato l'azione del provvedimento di sequestro; b) siano immatricolati per la prima volta da oltre cinque anni e siano privi di interesse storico e collezionistico; c) siano comunque custoditi da oltre due anni alla data del 1° luglio 2002; d) siano trascorsi sessanta giorni dalla comunicazione all'avente diritto alla restituzione dell'ordinanza di cui alla lettera a) senza che questi abbia provveduto al ritiro».

Nei commi da 313 a 317, lo stesso articolo 1 prevede e disciplina partitamente le attività «funzionali e connesse» alla suddetta «alienazione» dei veicoli in custodia. E, nei successivi quattro commi, rispettivamente, dispone che «[a]l custode è riconosciuto, in deroga alle tariffe previste dagli articoli 59 e 276 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, un importo complessivo forfettario, comprensivo del trasporto, determinato, per ciascuno degli anni di custodia, nel modo seguente: a) euro 6 per ogni mese o frazione di esso per i motoveicoli e i ciclomotori; b) euro 24 per ogni mese o frazione di esso per gli autoveicoli e i rimorchi di massa complessiva inferiore a 3,5 tonnellate, per le macchine agricole e operatrici; c) euro 30 per ogni mese o frazione di esso per gli autoveicoli e i rimorchi di massa complessiva superiore a 3,5 tonnellate» [comma 318]; «[g]li importi di cui al comma 318 sono progressivamente ridotti del 20 per cento per ogni anno o frazione di esso successivo al primo di custodia del veicolo, salva l'eventuale intervenuta prescrizione delle somme dovute» [comma 319]; «[l]e somme complessivamente dovute sono corrisposte in cinque ratei annui costanti a decorrere dall'anno 2006» [comma 320]; «[a]lle procedure di alienazione o rottamazione già avviate e non ancora concluse e alle relative istanze di liquidazione dei compensi, comunque presentate dai custodi, si applicano, qualora esse concernano veicoli in possesso dei requisiti di cui al comma 312, le disposizioni di cui ai commi da 312 a 320» [comma 321].

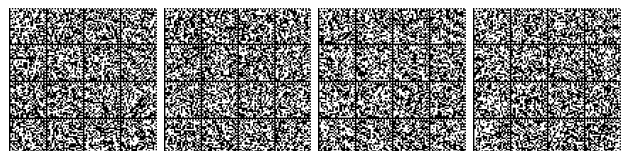
3.- Come chiaramente emerge dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione, le disposizioni effettivamente sospettate di contrasto con i parametri evocati sono, però, propriamente, ed esclusivamente, quelle di cui ai commi 318 e (per connessione) 319, 320 e 321 del su menzionato art. 1 della legge n. 311 del 2004.

Nessuna censura la Corte di cassazione rivolge, infatti, al meccanismo di cui ai precedenti commi da 312 a 317, in virtù del quale il custode diviene acquirente *ex lege* di veicoli in sua custodia: meccanismo la cui *ratio* la rimettente ritiene, anzi, rispondente, alla «esigenza di risolvere il problema della lunga giacenza dei veicoli sequestrati (confiscati o *non*) presso i custodi, con conseguente accumulo di un numero abnorme di veicoli, per lo più da rottamare o comunque di irrisorio valore, e produzione di costi esorbitanti per l'Amministrazione, tenuta a remunerare l'attività di custodie inutilmente protrate».

In coerenza al *petitum* della società ricorrente nel processo principale e, quindi, nei limiti della rilevanza, ciò che quella Corte sottopone al vaglio di legittimità è, appunto, unicamente il profilo, della disciplina in esame, attinente all'«effetto retroattivo» della rideterminazione, in senso riduttivo, del compenso dovuto al custode, ora acquirente *ex lege*, dei veicoli rispondenti alle caratteristiche di cui al comma 312. Poiché è proprio tale retroattiva definizione in via forfettaria di rapporti negoziali, sorti nella vigenza di un sistema diverso, che la rimettente reputa «irragionevole e non compatibile con i principi di tutela e dell'affidamento e del diritto di proprietà, in particolare nell'accezione fatta propria dalla giurisprudenza della Corte EDU», imponendo «un sacrificio alla (sola) categoria dei custodi, che vedono pregiudicato il loro diritto al compenso per prestazioni già effettuate all'interno dei rapporti di durata, senza che possa ritenersi ad essi imputabile la grave situazione di disfunzione».

4.- Con riguardo alle disposizioni di cui ai commi da 312 a 317 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 non vi è, pertanto, questione sulla quale questa Corte debba pronunciarsi (sentenza n. 47 del 2017).

5.- La questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui ai successivi commi da 318 a 321 dello stesso art. 1 della legge n. 311 del 2004 (che esaurisce, dunque, il *thema decidendum* del presente giudizio) è fondata. E ciò per violazione dell'art. 3 Cost., che assorbe gli altri denunciati profili di illegittimità costituzionale.



5.1. - È, infatti, nell'art. 3 Cost. che trova copertura il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica, che si atteggia come limite generale alla retroattività della legge.

E se - come chiarito dalla costante giurisprudenza di questa Corte (in consonanza anche con quella della Corte *EDU*) - la tutela dell'affidamento non comporta che, nel nostro sistema costituzionale, sia assolutamente interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina di rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, resta fermo tuttavia che dette disposizioni, «al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza pubblica [*recte*: giuridica]» (sentenza n. 822 del 1988; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 16 del 2017, n. 108 del 2016, nn. 216, 56 e 34 del 2015, n. 166 del 2012).

5.2.- In applicazione dei riferiti principi, con la sentenza n. 92 del 2013, questa Corte - chiamata a scrutinare l'art. 38, commi 2, 4, 6 e 10, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), come convertito, prevedente analogo meccanismo di alienazione *ex lege* al custode di veicoli oggetto di sequestro (in quel caso) amministrativo (specificamente correlato a violazione di norme del codice della strada) e censurato, a sua volta, «nella parte in cui riconosce[va] al custode, con effetto retroattivo, compensi inferiori rispetto a quelli previgenti» - ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale per violazione appunto dell'art. 3 Cost. E ciò in quanto, nel contesto di un rapporto «stravolto in alcuni dei suoi elementi essenziali», la prevista retroattiva liquidazione, in via "forfettaria", dei compensi al custode acquirente, «in deroga» alle più favorevoli tariffe previgenti (che avrebbero dovuto applicarsi *ratione temporis*), comprometteva gli interessi dei custodi in favore della controparte pubblica, senza «contropartite intrinseche allo stesso disegno normativo», che valessero a bilanciare le posizioni delle parti.

5.3. - Identiche considerazioni inducono a ravvisare il contrasto, con l'art. 3 Cost., anche delle disposizioni ora in esame. Le quali, del pari oltre il limite della ragionevolezza, penalizzano, senza alcun meccanismo di riequilibrio, l'interesse dei custodi di veicoli in sequestro su disposizione dell'autorità giudiziaria, per il profilo della non prevista, né prevedibile, incisiva riduzione del compenso che confidavano loro spettante in relazione a pregressi rapporti di custodia, essendo, per di più, essi onerati, a seguito dell'acquisto forzoso, di provvedere alla conseguente attività di smaltimento dei veicoli già oggetto di deposito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 318 a 321, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

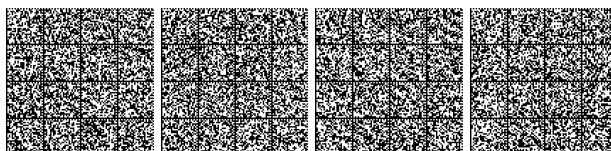
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 268

Sentenza 22 novembre - 14 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tutela della salute - Soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazione antinfluenzale, non obbligatoria ma raccomandata - Diritto all'indennizzo.

- Legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati) art. 1, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), promosso dalla Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, con ordinanza del 20 luglio 2016, iscritta al n. 252 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Udito nella camera di consiglio del 22 novembre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 luglio 2016 (r.o. n. 252 del 2016), la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui «non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge ed alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni e/o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, per essere stati sottoposti a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antinfluenzale».

1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dalla Corte d'appello di Milano nell'ambito di un giudizio promosso dal Ministero della salute per impugnare la sentenza con cui il Tribunale di Milano aveva riconosciuto al ricorrente, in primo grado, il diritto all'indennizzo, a fronte della diagnosi della sindrome di Parsonage Turner, insorta a seguito di vaccinazione antinfluenzale «fortemente incentivata ai pensionati della sua fascia di età nelle campagne di sensibilizzazione del Ministero della Salute».

L'indennizzo era stato negato originariamente sia dal centro medico, sia dal Ministero, poiché la vaccinazione in oggetto non è obbligatoria, ma solo raccomandata.



Riferisce la Corte rimettente che il giudice di primo grado, a seguito di una istruttoria che aveva accertato il «nesso eziologico tra la pratica vaccinale e la comparsa della Sindrome di Parsonage Turner», aveva ritenuto di interpretare la norma censurata in modo costituzionalmente conforme, tenendo conto della sentenza n. 107 del 2012 della Corte costituzionale, «sul presupposto che la vaccinazione [...] rientri tra le ipotesi di vaccinazione raccomandata con chiare finalità preventive di tutela della collettività».

Il Ministero della salute, nel ricorso in appello, ritiene, al contrario, che il Tribunale di Milano abbia illegittimamente esteso l'ambito applicativo della legge n. 210 del 1992, che riconosce il diritto all'indennizzo per le sole vaccinazioni obbligatorie e non per quelle raccomandate. Anche il riferimento alla sentenza n. 107 del 2012 della Corte costituzionale sarebbe del tutto erroneo, non potendosi assimilare rosolia, parotite e morbillo (malattie specificamente oggetto della citata sentenza della Corte costituzionale) al virus influenzale. Il Ministero, inoltre, contesta anche l'adesione del Tribunale alle conclusioni raggiunte dal consulente tecnico di ufficio sul nesso di causalità fra la vaccinazione e l'insorgere della patologia, «dovendosi ritenere che tale conclusione sia definibile in termini scientifici come mera possibilità [...] e non di probabilità né tantomeno di certezza».

1.2.- Ciò premesso, la Corte d'appello di Milano, innanzitutto, ritiene infondate le censure proposte dal Ministero della salute, relative alla mancata dimostrazione del nesso di causalità fra la vaccinazione e la patologia, affermando che l'esito della consulenza tecnica di ufficio sarebbe sostenuta dai «dati ricavabili dalla letteratura scientifica», i quali conducono a ritenere la sussistenza di una «correlazione causale» in termini di «probabilità».

1.3.- Sostiene la Corte rimettente che, sebbene la vaccinazione antinfluenzale non sia obbligatoria (come richiesto dalla disposizione censurata ai fini del diritto all'indennizzo), essa «è stata oggetto di raccomandazione da parte del Ministero della Salute» e che il ricorrente rientra in una categoria di persone «ad aumentato rischio di malattia grave» (essendo «affetto da broncopneumopatia cronica ostruttiva»).

Richiama inoltre la sentenza n. 107 del 2012 della Corte costituzionale (oltre alle decisioni n. 423 del 2000 e n. 27 del 1998 della stessa Corte), che ha riconosciuto il diritto all'indennizzo anche nei casi in cui «la lesione alla salute sia derivata da un trattamento vaccinale non obbligatorio, bensì raccomandato dall'autorità sanitaria pubblica per ragioni di tutela della salute pubblica, e precisamente dalla vaccinazione contro il morbillo, la parotite e la rosolia».

Tale estensione si giustifica, secondo la Corte rimettente, considerando che, «in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore della pratica vaccinale, resta del tutto irrilevante o indifferente che [...] l'effetto cooperativo della popolazione sia riconducibile ad un obbligo o ad una persuasione».

1.4.- La Corte d'appello di Milano, in presenza di un dato letterale inequivoco che non consente indennizzo se non in presenza di menomazioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie, non condivide la decisione del giudice di primo grado, il quale aveva riconosciuto il diritto all'indennizzo attraverso una pretesa interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992.

In conseguenza, solleva questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione, per violazione degli artt. 2, 3 e 32 Cost.

2.- La Corte rimettente ritiene che le questioni sollevate siano rilevanti, sussistendo ogni altra condizione per il riconoscimento del richiesto indennizzo, così da essere decisiva per l'esito della controversia la decisione della Corte costituzionale su di esse.

3.- Le questioni sarebbero, inoltre, non manifestamente infondate rispetto «al diritto-dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e al diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.»

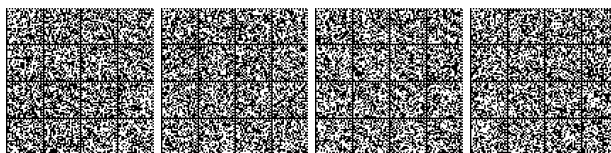
Se non fosse riconosciuto un indennizzo, il singolo soggetto, infatti, sarebbe costretto a farsi carico delle conseguenze negative derivanti da un trattamento sanitario effettuato non solo nel suo interesse, ma «anche e soprattutto» nell'interesse dell'intera collettività.

Inoltre, si determinerebbe un trattamento differenziato fra i soggetti che si sono sottoposti a una vaccinazione obbligatoria e coloro che invece hanno aderito a un «appello alla collaborazione ad un programma sanitario pubblico, riservando a questi ultimi un trattamento deteriore». Si determinerebbe, infine, la «lesione del diritto alla salute della fascia di popolazione più anziana e debole».

4.- Con atto depositato il 3 gennaio 2017, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale vengano dichiarate, «in gradato subordine, inammissibil[i], non rilevanti[i] ed infondat[e]».

4.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le motivazioni che sostengono l'ordinanza di rimessione siano errate sia dal punto di vista medico-scientifico, sia da quello giuridico.

Innanzitutto, «l'influenza c.d. stagionale non assume né può mai assumere il carattere di una pandemia», cioè di una epidemia «la cui diffusione interessa più aree geografiche del mondo, con un alto numero di casi gravi ed una



mortalità elevata». Al contrario, l'influenza stagionale sarebbe «una malattia infettiva dal carattere ricorrente [...] ma dal decorso generalmente benigno». Essa, in questa prospettiva, risulterebbe «realmente pericolosa solo per ben determinate categorie di soggetti, di regola ultrasessantacinquenni o già affetti da determinate patologie croniche». Tenendo conto di queste considerazioni specifiche, le autorità sanitarie avrebbero intrapreso campagne di sensibilizzazione tese a raccomandare la vaccinazione per le categorie a rischio, in tal modo assicurando primariamente «una tutela individuale “rafforzata”» del diritto alla salute.

Proprio in ragione della dimensione prevalentemente individuale della tutela che si intende assicurare, si farebbe ricorso alla raccomandazione amministrativa che «non è - né può essere - fonte di obblighi per i destinatari né, tantomeno, contempla - o può contemplare - sanzioni per coloro che non si sottopongono al trattamento sanitario raccomandato».

Ritiene la difesa statale (richiamando ampi passaggi della sentenza n. 107 del 2012 della Corte costituzionale) che il diritto all'indennizzo sia riconosciuto al singolo, quando costui si sia sottoposto a vaccinazione (obbligatoria o raccomandata) «in funzione della tutela di un interesse superiore», ossia quello della salute collettiva. Solo in tale prospettiva si giustificerebbe l'obbligo posto in capo alla collettività di farsi carico di eventuali conseguenze negative che derivino dalle vaccinazioni stesse.

4.2.- Poste queste considerazioni preliminari, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità delle questioni per carenza di rilevanza, perché la Corte rimettente - senza considerare il carattere determinante dell'intervento del medico di base, nella scelta del ricorrente di sottoporsi al vaccino - avrebbe invece ritenuto che a tale scelta egli si sia determinato a fronte delle raccomandazioni ministeriali.

Inoltre, le questioni sarebbero irrilevanti, poiché la Corte d'appello di Milano avrebbe dovuto distinguere fra le categorie di soggetti a rischio o non a rischio, per valutare il riconoscimento dell'indennizzo. Se per i primi, infatti, la vaccinazione antinfluenzale «è raccomandata nel loro (se non esclusivo, quantomeno) prevalente interesse», per gli altri «potrebbe eventualmente discutersi se il trattamento vaccinale è loro consigliato nel prevalente interesse generale». Solo rispetto a questi ultimi si potrebbe porre il dubbio di legittimità costituzionale derivante dal mancato riconoscimento di un indennizzo.

La Corte rimettente, peraltro, non avrebbe spiegato in che modo l'applicazione della norma censurata sia necessaria per la prosecuzione del giudizio e avrebbe omissso ogni motivazione in merito alle ragioni che hanno indotto il ricorrente a sottoporsi al vaccino. L'individuazione della dimensione dell'interesse tutelato (individuale o collettiva) sarebbe essenziale al fine di riconoscere il diritto all'indennizzo, senza invece che assuma rilievo il carattere obbligatorio o solo raccomandato della vaccinazione.

Ancora, la difesa statale ritiene che, in caso di accoglimento delle questioni prospettate, permarrrebbe una serie di nodi irrisolti, che solo il legislatore potrebbe sciogliere, nell'esercizio della sua discrezionalità. In particolare, dovrebbero essere definiti i criteri in base ai quali individuare le categorie dei soggetti cui riconoscere l'indennizzo.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, la Corte rimettente non avrebbe nemmeno chiarito perché ritiene che l'influenza stagionale abbia carattere pandemico. In questo caso, infatti, la vaccinazione avrebbe dovuto essere raccomandata o anche imposta a tutti i soggetti e non solo a quelli che rientrano in particolari categorie a rischio.

La Corte d'appello di Milano, peraltro, non avrebbe motivato le ragioni per le quali ritiene assimilabili l'influenza stagionale e le altre malattie rispetto alle quali è intervenuta la Corte costituzionale per estendere la previsione del diritto all'indennizzo. La difesa statale ritiene che tale equiparazione non sia possibile, tenuto conto del diverso grado di pericolosità delle patologie in questione, nonché del diverso grado di pervasività delle campagne di sensibilizzazione delle rispettive pratiche vaccinali (a questo proposito viene specificamente richiamata la sentenza n. 27 del 1998 della Corte costituzionale).

Un ulteriore profilo di inammissibilità, «che ridonda peraltro anche in infondatezza», risiede nel fatto che il «mancato riconoscimento [...] di un indennizzo [...] non si traduce affatto, e di per sé, nella lesione» del diritto alla salute. In questa prospettiva, la difesa statale ricorda che è pur sempre possibile, per coloro che abbiano subito un grave pregiudizio a seguito della vaccinazione antinfluenzale, agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno, che coprirebbe tutte le voci di pregiudizio (patrimoniale e non patrimoniale) determinato dalla vaccinazione.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, ancora, la Corte d'appello di Milano non avrebbe chiarito il motivo per il quale ritiene che il mancato riconoscimento dell'indennizzo determinerebbe una lesione del «diritto alla salute delle fasce più vulnerabili della popolazione», alla luce del carattere facoltativo della vaccinazione e della gratuità della somministrazione.

4.3.- L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che le questioni siano comunque non fondate, perché il ricorrente si era determinato a sottoporsi alla vaccinazione su consiglio medico, in relazione alla specifica patologia da cui è affetto, che lo colloca in una delle cosiddette “categorie a rischio”.



Proprio tale personale condizione di salute, quindi, renderebbe evidente, nel caso in esame, la prevalenza dell'interesse alla tutela della salute individuale, con esclusione del diritto all'indennizzo, non rilevando invece il carattere obbligatorio o meno della vaccinazione.

Né potrebbe essere riconosciuto un indennizzo a fronte di tutte le vaccinazioni, considerando che queste soddisfano sempre una componente anche collettiva del diritto alla salute: diversamente, infatti, verrebbero stravolti «quella particolare simmetria e quel particolare bilanciamento tra benefici e costi, individuali e collettivi, che [...] costituisce la *ratio* del riconoscimento o, per converso, della negazione della provvidenza indennitaria pubblica».

Gli appartenenti alle categorie a rischio, dunque, sarebbero indotti a effettuare la vaccinazione nel prevalente interesse individuale, che, in questa prospettiva, non ammetterebbe «la traslazione a carico della collettività del peso economico» dei relativi danni.

Da un secondo punto di vista, le questioni sarebbero infondate, perché «la vaccinazione antinfluenzale non è in alcun modo assimilabile, né quanto a pericolosità del virus né quanto ad ampiezza, contenuto e destinatari della raccomandazione, alle tipologie di vaccinazione» per le quali la Corte costituzionale ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale del mancato riconoscimento dell'indennizzo.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), nella parte in cui non prevede che il diritto all'indennizzo, istituito e regolato dalla stessa legge ed alle condizioni ivi previste, spetti anche ai soggetti che abbiano subito lesioni o infermità, da cui siano derivati danni irreversibili all'integrità psico-fisica, in seguito a vaccinazione non obbligatoria, ma raccomandata, antinfluenzale.

Ritiene la Corte rimettente che, in caso di menomazione permanente dell'integrità psico-fisica derivante dalla vaccinazione raccomandata antinfluenzale, il mancato riconoscimento dell'indennizzo determini la violazione, innanzitutto, degli artt. 2 e 32 Cost. Sarebbe infatti leso «il diritto-dovere di solidarietà», poiché, in difetto di una prestazione indennitaria, il singolo danneggiato sarebbe costretto a sopportare le gravi conseguenze negative derivanti da un trattamento sanitario, raccomandato non solo a tutela della sua salute individuale, ma anche di quella collettiva.

La disposizione censurata, inoltre, violerebbe il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché determinerebbe un'irragionevole differenziazione di trattamento tra coloro che si sono sottoposti a vaccinazione in osservanza di un obbligo giuridico e coloro che, invece, a tale vaccinazione si sono determinati aderendo alle raccomandazioni delle autorità sanitarie. L'irragionevolezza deriverebbe dal riconoscimento solo ai primi, in caso di menomazioni permanenti, del diritto all'indennizzo, a fronte del medesimo rilievo che raccomandazione e obbligo assumono al fine della tutela della salute collettiva.

2.- La Corte d'appello rimettente esclude la possibilità di orientarsi verso un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, che riconosca il diritto all'indennizzo sulla base dei medesimi principi che hanno condotto questa Corte, con la sentenza n. 107 del 2012, a dichiarare l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevedeva quel diritto, a seguito di menomazione permanente derivante da vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia.

Osserva il giudice *a quo* che, pur a seguito di tale sentenza, il contenuto normativo della disposizione censurata resterebbe inequivocabilmente chiaro nel riconoscere l'indennizzo nei soli casi di menomazioni causate da vaccinazioni obbligatorie. Infatti, il dispositivo di accoglimento della sentenza n. 107 del 2012 si riferirebbe unicamente a quella determinata vaccinazione, e non potrebbe essere esteso al caso di specie se non a prezzo di una sostanziale disapplicazione della disposizione censurata.

Per questo, consapevolmente, la Corte rimettente ravvisa nel tenore testuale della disposizione un impedimento ad un'interpretazione compatibile con i parametri costituzionali invocati.

Tale modo di procedere è corretto, giacché questa Corte ha in più occasioni affermato che quando il rimettente si prospetta la via dell'interpretazione conforme ma esclude che essa sia percorribile, la questione di legittimità costituzionale che ne deriva non può ritenersi inammissibile. Al contrario, laddove l'univoco tenore letterale della disposizione precluda un'interpretazione conforme, s'impone il sindacato di legittimità costituzionale (da ultimo, *ex multis*, sentenze n. 83 e n. 82 del 2017, n. 241 e n. 219 del 2016).



3.- Alcuni profili d'inammissibilità preliminarmente eccepiti dall'Avvocatura generale dello Stato involgono il merito delle questioni sollevate e sono perciò da apprezzare unitamente a quest'ultimo.

Ciò è a dirsi per l'insistito rilievo secondo il quale l'ordinanza di remissione non avrebbe dato sufficiente conto delle motivazioni che hanno sorretto la scelta, da parte del soggetto in causa nel giudizio *a quo*, di sottoporsi a vaccinazione raccomandata: giacché, ammesso che tali motivazioni siano rilevanti, qualunque riflessione su di esse comporta all'evidenza una valutazione sulla natura della raccomandazione proveniente dalle autorità sanitarie e sulla sua incidenza nello spazio di autodeterminazione del singolo, richiedendo, quindi, un giudizio sul merito delle censure di legittimità costituzionale sollevate.

Allo stesso modo, l'asserita mancata individuazione, nel *petitum* dell'ordinanza, delle categorie cui dovrebbe effettivamente spettare il riconoscimento dell'indennizzo non è, nel caso di specie, profilo preliminare, ma questione che si pone solo una volta che sia stata decisa, in caso di menomazioni permanenti derivanti da una vaccinazione raccomandata, l'illegittimità costituzionale dell'esclusione dell'indennizzo stesso. Solo a quel punto, logicamente, si presenta la questione di quanto ampia debba essere la platea dei destinatari dell'estensione.

4.- Inconferente per la soluzione delle questioni all'attenzione di questa Corte è l'osservazione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui il soggetto che abbia subito un grave pregiudizio della propria integrità psico-fisica in conseguenza della vaccinazione antinfluenzale avrebbe comunque la possibilità di agire in giudizio per il risarcimento del danno alla salute.

L'osservazione non è infatti utile né a fondare un'eccezione preliminare d'inammissibilità, né a sostenere argomenti di merito per la soluzione delle questioni sollevate.

Dal primo punto di vista, la Corte d'appello rimettente ha reso specificamente conto dell'avvenuto accertamento del nesso causale che, nel caso in esame, collega la vaccinazione antinfluenzale e la menomazione psico-fisica, al fine di dimostrare la sussistenza delle condizioni di applicabilità della specifica disciplina che la legge n. 210 del 1992 reca in tema di indennizzo.

Quanto al secondo aspetto, questa Corte ha già precisato che la disciplina apprestata dalla legge appena citata opera su un piano diverso da quello in cui si colloca la normativa in tema di risarcimento del danno. Il risarcimento, infatti, presuppone un nesso tra fatto illecito e danno ingiusto, mentre il diritto all'indennizzo, che prescinde dalla colpa, sorge a fronte del solo accertamento che la menomazione irreversibile consegua alla vaccinazione «e deriva dall'inderogabile dovere di solidarietà che, in questi casi, incombe sull'intera collettività», laddove quest'ultima tragga beneficio dal trattamento vaccinale del singolo (sentenza n. 118 del 1996).

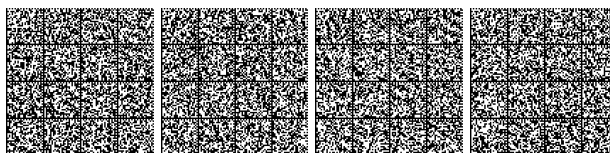
Ferma in ogni caso la possibilità per l'interessato di azionare anche l'ordinaria pretesa risarcitoria, che potrà eventualmente essere riconosciuta ove ricorrano le condizioni previste dall'art. 2043 del codice civile, il legislatore ha dunque previsto un'autonoma misura economica di sostegno, di natura indennitaria ed equitativa (sentenza n. 118 del 1996), in caso di danno alla salute, il cui ottenimento dipende dal semplice fatto obiettivo dell'aver subito un pregiudizio. Tale misura consente agli interessati una protezione certa nell'an e nel quantum, non subordinata all'esperimento di un'azione di risarcimento del danno, che richiede l'accertamento di un fatto illecito e l'individuazione del responsabile (sentenze n. 423 del 2000, n. 27 del 1998 e n. 118 del 1996).

5.- Nel merito, la decisione delle questioni sollevate richiede, in primo luogo, che sia precisato sulla base di quali presupposti e a quali condizioni questa Corte ha esteso, in sue precedenti pronunce, il riconoscimento dell'indennizzo - che l'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 testualmente riserva alle menomazioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie - anche a fronte di gravi e permanenti lesioni all'integrità psico-fisica insorte a seguito di alcune, specificamente individuate, vaccinazioni non obbligatorie, ma raccomandate.

In secondo luogo, deve essere accertato se queste medesime considerazioni valgono anche per la vaccinazione non obbligatoria antinfluenzale, di cui si discute nel giudizio principale.

6.- Con le sentenze n. 107 del 2012 (in relazione alla vaccinazione contro morbillo, parotite e rosolia), n. 423 del 2000 (con riferimento alla vaccinazione, allora solo raccomandata, contro l'epatite B) e n. 27 del 1998 (quanto alla vaccinazione, anch'essa allora solo raccomandata, contro la poliomielite), questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost., dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992, nella parte in cui non prevedeva il diritto all'indennizzo - in presenza di una patologia irreversibile e previo accertamento del nesso causale tra questa e la vaccinazione - per le menomazioni permanenti derivanti dalle ricordate vaccinazioni, oggetto dei rispettivi giudizi principali.

In tema di trattamenti vaccinali, la tecnica dell'obbligatorietà (prescritta per legge o per ordinanza di un'autorità sanitaria, come si esprime la disposizione censurata) e quella della raccomandazione (nelle forme di cui si darà esplicito conto più avanti) possono essere sia il frutto di concezioni parzialmente diverse del rapporto tra individuo e autorità sanitarie pubbliche, sia il risultato di diverse condizioni sanitarie della popolazione di riferimento, opportunamente accertate dalle autorità preposte.



Nel primo caso, la libera determinazione individuale viene diminuita attraverso la previsione di un obbligo, assistito da una sanzione. Tale soluzione - rimessa alla decisione delle autorità sanitarie pubbliche, fondata su obiettive e riconosciute esigenze di profilassi - non è incompatibile con l'art. 32 Cost. se il trattamento obbligatorio sia diretto non solo a migliorare o preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche quello degli altri, giacché è proprio tale ulteriore scopo, attinente alla salute come interesse della collettività, a giustificare la compressione dell'autodeterminazione del singolo (sentenze n. 107 del 2012, n. 226 del 2000, n. 118 del 1996, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990).

Nel secondo caso, anziché all'obbligo, le autorità sanitarie preferiscono fare appello all'adesione degli individui a un programma di politica sanitaria. La tecnica della raccomandazione esprime maggiore attenzione all'autodeterminazione individuale (o, nel caso di minori, alla responsabilità dei genitori) e, quindi, al profilo soggettivo del diritto fondamentale alla salute, tutelato dal primo comma dell'art. 32 Cost., ma è pur sempre indirizzata allo scopo di ottenere la migliore salvaguardia della salute come interesse (anche) collettivo.

Proprio da quest'ultimo punto di vista, ferma la differente impostazione delle due tecniche ora in discussione, quel che tuttavia rileva, per la decisione delle questioni di legittimità costituzionale in esame, è l'obiettivo essenziale che entrambe perseguono nella profilassi delle malattie infettive: ossia il comune scopo di garantire e tutelare la salute (anche) collettiva attraverso il raggiungimento della massima copertura vaccinale.

In questa prospettiva, incentrata sulla salute quale interesse (anche) obiettivo della collettività, non vi è differenza qualitativa tra obbligo e raccomandazione: l'obbligatorietà del trattamento vaccinale è semplicemente uno degli strumenti a disposizione delle autorità sanitarie pubbliche per il perseguimento della tutela della salute collettiva, al pari della raccomandazione. I diversi attori (autorità pubbliche e individui) finiscono per realizzare l'obiettivo della più ampia immunizzazione dal rischio di contrarre la malattia indipendentemente dall'esistenza di una loro specifica volontà di collaborare: «e resta del tutto irrilevante, o indifferente, che l'effetto cooperativo sia riconducibile, dal lato attivo, a un obbligo o, piuttosto, a una persuasione o anche, dal lato passivo, all'intento di evitare una sanzione o, piuttosto, di aderire a un invito» (sentenza n. 107 del 2012).

Per quanto concerne più direttamente le vaccinazioni raccomandate, in presenza di diffuse e reiterate campagne di comunicazione a favore dei trattamenti vaccinali, è naturale che si sviluppi un affidamento nei confronti di quanto consigliato dalle autorità sanitarie: e ciò rende la scelta individuale di aderire alla raccomandazione di per sé obiettivamente votata alla salvaguardia anche dell'interesse collettivo, al di là delle particolari motivazioni che muovono i singoli.

Questa Corte ha conseguentemente riconosciuto che, sul piano degli interessi garantiti dagli artt. 2, 3 e 32 Cost., è giustificata la traslazione in capo alla collettività, anch'essa obiettivamente favorita dalle scelte individuali, degli effetti dannosi che eventualmente da queste conseguano.

La ragione determinante del diritto all'indennizzo, quindi, non deriva dall'essersi sottoposti a un trattamento obbligatorio, in quanto tale; essa risiede piuttosto nelle esigenze di solidarietà sociale che si impongono alla collettività, laddove il singolo subisca conseguenze negative per la propria integrità psico-fisica derivanti da un trattamento sanitario (obbligatorio o raccomandato) effettuato anche nell'interesse della collettività.

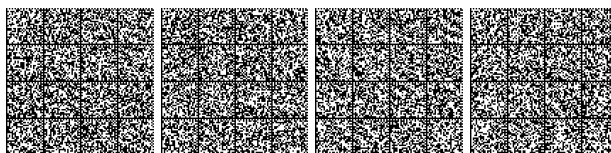
Per questo, la mancata previsione del diritto all'indennizzo in caso di patologie irreversibili derivanti da determinate vaccinazioni raccomandate si risolve in una lesione degli artt. 2, 3 e 32 Cost.: perché le esigenze di solidarietà sociale e di tutela della salute del singolo richiedono che sia la collettività ad accollarsi l'onere del pregiudizio individuale, mentre sarebbe ingiusto consentire che siano i singoli danneggiati a sopportare il costo del beneficio anche collettivo (sentenza n. 107 del 2012).

Proprio alla luce di tali considerazioni, si può qui aggiungere che le ragioni dell'estensione del riconoscimento del diritto all'indennizzo ricavabili dalla giurisprudenza ricordata non hanno mai comportato né comportano, da parte di questa Corte, valutazioni negative sul grado di affidabilità scientifica della somministrazione delle vaccinazioni. Al contrario, la previsione dell'indennizzo, originariamente riservata ai casi di lesioni permanenti derivanti da vaccinazioni obbligatorie, e la sua estensione (ad opera di questa Corte) ai citati casi di vaccinazioni raccomandate - pur sempre se sia accertato un nesso di causalità tra somministrazione del vaccino e menomazione permanente - completano il "patto di solidarietà" tra individuo e collettività in tema di tutela della salute e rendono più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, al fine della più ampia copertura della popolazione.

7.- Non vi sono ragioni per non estendere al caso ora in esame e alle questioni di legittimità costituzionale in esso sollevate le affermazioni ricavabili dalla ricordata giurisprudenza di questa Corte.

La vaccinazione antinfluenzale rientra a pieno titolo tra quelle raccomandate.

La verifica di tale condizione è un passaggio essenziale del giudizio di questa Corte. Rispondere alla domanda se, analogamente a quanto accertato in relazione ad altre specifiche vaccinazioni raccomandate, anche per quella antinfluenzale sia stata e sia posta in atto, da parte delle autorità sanitarie, una effettiva campagna informativa consente, infatti, di verificare il rilievo che assume, in tal caso, la tutela della salute anche collettiva.



Questa Corte non può quindi esimersi da una analisi mirata sulle peculiarità della singola raccomandazione di cui si faccia questione, non potendo limitarsi ad estendere, senza una verifica caso per caso, i pur chiari principi della propria giurisprudenza a qualunque indicazione di profilassi proveniente dalle autorità pubbliche.

In questa prospettiva, il carattere della vaccinazione antinfluenzale quale trattamento sanitario raccomandato può emergere alla luce della sussistenza di una serie di atti, corrispondenti a quelli già individuati da questa Corte nella sua giurisprudenza: insistite e ampie campagne anche straordinarie di informazione e raccomandazione da parte delle autorità sanitarie pubbliche nelle loro massime istanze; distribuzione di materiale informativo specifico; informazioni contenute sul sito istituzionale del Ministero della salute; decreti e circolari ministeriali; piani nazionali di prevenzione vaccinale; oppure la stessa legge (come accadeva, ad esempio, nel caso relativo alla vaccinazione poliomielitica, a suo tempo raccomandata dalla legge 30 luglio 1959, n. 695, recante «Provvedimenti per rendere integrale la vaccinazione antipoliomielitica») (si vedano, ancora, le sentenze n. 107 del 2012, n. 423 del 2000 e n. 27 del 1998).

Nel caso specifico della vaccinazione antinfluenzale, di cui si tratta nel giudizio *a quo*, sono in particolare rilevanti i Piani nazionali di prevenzione vaccinale (da ultimo, il Piano nazionale prevenzione vaccinale 2017-2019), che, affiancando la vaccinazione antinfluenzale ad altri tipi di vaccinazioni raccomandate e indicando i rispettivi obiettivi di copertura, definiscono la complessiva programmazione vaccinale; le raccomandazioni del Ministero della salute adottate specificamente, per ogni stagione, con riferimento alla vaccinazione antinfluenzale (da ultimo, «Prevenzione e controllo dell'influenza: raccomandazioni per la stagione 2017-2018»); le campagne informative istituzionali del Ministero della salute, oltre che delle Regioni.

7.1.- Alla luce di tali considerazioni, la collettività deve dunque sostenere i costi del pregiudizio individuale, anche nel caso in cui la menomazione permanente sia derivata dalla vaccinazione antinfluenzale. Sarebbe del resto irragionevole riservare a coloro che hanno aderito alle ricordate raccomandazioni delle autorità sanitarie pubbliche un trattamento peggiore rispetto a quello riconosciuto a quanti abbiano ubbidito ad un precetto (nello stesso senso, con riferimento alla vaccinazione contro la poliomielite, la sentenza n. 27 del 1998). E la traslazione sulla collettività delle conseguenze negative eventualmente derivanti dalla vaccinazione antinfluenzale (pur sempre alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge n. 210 del 1992) consegue all'applicazione dei principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.), di tutela della salute anche collettiva (art. 32 Cost.) e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), oltre a completare, in termini che rendono più serio e affidabile ogni programma sanitario volto alla diffusione dei trattamenti vaccinali, il ricordato «patto di solidarietà» tra individuo e collettività, al fine della più ampia copertura della popolazione.

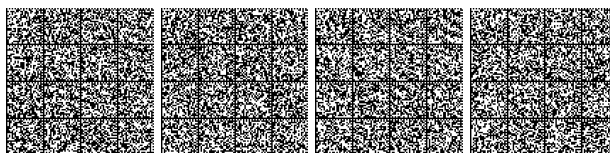
Né si può trascurare, ancora a giustificazione della traslazione a carico della collettività dell'indennizzo in questione, che la più ampia sottoposizione a vaccinazione quale profilassi preventiva può notevolmente alleviare il carico non solo economico che le epidemie influenzali solitamente determinano sul sistema sanitario nazionale e sulle attività lavorative.

7.2.- Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che, in caso di accoglimento del *petitum* come formulato dalla Corte d'appello rimettente, resterebbero insolute e incerte una serie di questioni che solo il legislatore potrebbe, nella sua discrezionalità, definire, in particolare quella relativa ai destinatari dell'estensione dell'indennizzo.

L'obiezione non coglie nel segno.

Le raccomandazioni delle autorità sanitarie in materia di vaccinazione antinfluenzale riguardano, in primo luogo, specifiche categorie di soggetti a rischio, in relazione ai quali la vaccinazione è espressamente raccomandata a fronte o di un'età avanzata o di particolari condizioni di salute; in secondo luogo, determinate categorie di operatori e lavoratori, per le quali la vaccinazione, oltre alla salvaguardia della salute individuale, ha il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività; in terzo luogo, coloro che convivono con soggetti a rischio, venendo anche qui in rilievo la necessità di tutela non solo individuale. Per queste categorie, il recente aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502»), il Piano nazionale di prevenzione vaccinale (2017-2019) e le raccomandazioni ministeriali (2017-2018) prevedono l'offerta gratuita del vaccino antinfluenzale. L'individuazione specifica di tali categorie, nell'ambito della generalità della popolazione, ha, dunque, questo obiettivo principale, mentre non potrebbe ovviamente servire a delimitare l'ambito dei possibili destinatari dell'indennizzo.

D'altra parte, le campagne di informazione e sensibilizzazione tese alla più ampia copertura vaccinale coinvolgono inevitabilmente la generalità della popolazione, a prescindere da una pregressa e specifica condizione individuale di salute, di età, di lavoro o di convivenza: giacché, anche in questo caso, l'applicazione del trattamento consente di tutelare sia la dimensione individuale della salute, sia quella collettiva, impedendosi l'eventuale contagio fra i soggetti non a rischio e quelli a rischio e contribuendosi in tal modo anche alla protezione di coloro che non possono ricorrere alla vaccinazione a causa della propria specifica condizione di salute.



7.3.- In definitiva, alla luce dei principi individuati dalla giurisprudenza di questa Corte - che fa espresso riferimento, ai fini del riconoscimento del diritto all'indennizzo, alla tutela della salute collettiva - il fatto che la raccomandazione sia accompagnata, per alcune categorie di soggetti, dalla gratuità della somministrazione, non potrebbe fondare alcuna limitazione del novero dei destinatari dell'indennizzo.

La specifica posizione di tali categorie di soggetti non elide affatto il rilievo collettivo che la tutela della salute assume anche nei confronti della popolazione in generale, la vaccinazione di tutti e di ciascuno contribuendo all'obiettivo della più ampia copertura, perseguito attraverso la raccomandazione. Del resto, se i vincoli di ordine finanziario possono giustificare limitazioni del novero dei soggetti cui la vaccinazione, in quanto inserita nei livelli essenziali di assistenza, sia somministrabile gratuitamente, di certo essi non giustificano alcun esonero dall'obbligo d'indennizzo, in presenza delle condizioni previste dalla legge.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 210 del 1992 nella parte in cui non prevede il diritto ad un indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, a favore di chiunque abbia riportato lesioni o infermità, dalle quali sia derivata una menomazione permanente della integrità psico-fisica, a causa della vaccinazione antinfluenzale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati), nella parte in cui non prevede il diritto all'indennizzo, alle condizioni e nei modi stabiliti dalla medesima legge, nei confronti di coloro che si siano sottoposti a vaccinazione antinfluenzale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170268

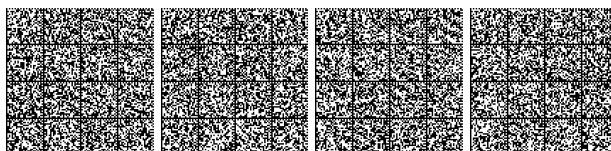
N. 269

Sentenza 7 novembre - 14 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Autorità garante della concorrenza e del mercato [AGCM] - Finanziamento degli oneri derivanti dal suo funzionamento - Contributo obbligatorio annuale a carico delle società di capitali con ricavi superiori a 50 milioni di euro - Previsione di soglia massima - Potere di variazione della misura e delle modalità di contribuzione.

– Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), art. 10, commi 7-ter e 7-quater, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con le ordinanze del 2 maggio e del 25 ottobre 2016, rispettivamente iscritte al n. 208 del registro ordinanze 2016 e al n. 51 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Ceramica Sant'Agostino spa e di Bertazzoni spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

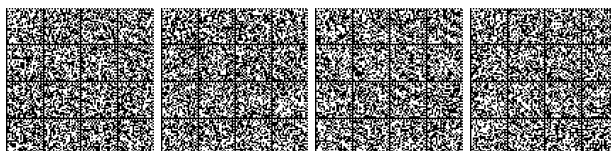
uditi gli avvocati Massimo Luciani e Massimo Coccia per la Ceramica Sant'Agostino spa e la Bertazzoni spa e gli avvocati dello Stato Agnese Soldani e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

1.1.- La rimettente ha premesso di essere investita del giudizio di impugnazione del diniego opposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi AGCM) a una istanza di rimborso dei contributi versati dalla parte privata in relazione agli anni 2013 e 2014.

La Commissione tributaria ha altresì precisato di ritenere sussistente la propria giurisdizione, nonostante opposti arresti dei giudici amministrativi, in quanto in base all'insegnamento della sentenza n. 256 del 2007 della Corte costituzionale ai contributi in esame si sarebbe dovuto riconoscere natura tributaria. Di qui la giurisdizione del giudice tributario che, in base alla giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione (vengono citate le sentenze 16 marzo 2009, n. 6315 e 7 maggio 2010, n. 11082), copre tutta la materia tributaria e ha carattere pieno ed esclusivo tanto in merito alla cognizione dell'atto impositivo, quanto alla verifica di legittimità di tutti gli atti del procedimento. Né in senso contrario, ad avviso del rimettente, potrebbe invocarsi l'art. 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), d'ora innanzi Codice del processo amministrativo, che stabilisce la giurisdizione amministrativa sulle impugnazioni dei provvedimenti dell'AGCM: questa disposizione, infatti, si riferirebbe ai provvedimenti adottati dall'autorità nella cura del pubblico interesse alla medesima attribuita, non agli atti compiuti come creditore-riscossore pubblico. Tale conclusione ermeneutica si imporrebbe in sede di interpretazione costituzionalmente orientata, al fine di escludere l'illegittimità del citato art. 133, secondo le indicazioni che si possono trarre dalla sentenza n. 191 del 2006 della Corte costituzionale e in base alla considerazione che, opinando diversamente, la disposizione in esame dovrebbe



ritenersi istitutiva di un nuovo giudice speciale, vietato dall'art. 102 Cost., in considerazione del nesso inscindibile che sussisterebbe tra giurisdizione e materia tributaria, come desumibile dalle ordinanze n. 395 del 2007, n. 427, n. 94, n. 35 e n. 34 del 2006 della Corte costituzionale.

Il giudice *a quo* ha altresì escluso che sussistessero vizi processuali relativi all'instaurazione del giudizio, poiché la notifica del ricorso direttamente all'autorità garante e non all'Avvocatura dello Stato sarebbe stata sanata dal raggiungimento dello scopo, consistente nell'attuazione del principio del contraddittorio realizzatosi con la costituzione in giudizio della medesima autorità.

Il rimettente, inoltre, ha ritenuto di invertire l'esame delle questioni proposte dal ricorrente - che in principalità aveva chiesto di disapplicare (*rectius*: non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa comunitaria in materia - stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prima la conformità della disciplina al diritto interno e la sua aderenza ai principi costituzionali.

Infine, il fatto che la decisione sul ricorso non potrebbe prescindere dall'applicazione delle norme oggetto del dubbio di costituzionalità dimostrerebbe la sicura rilevanza della questione nel giudizio *a quo*.

1.2.- Ciò precisato in punto di rilevanza, in relazione alla non manifesta infondatezza delle questioni, la rimettente ha osservato come i commi 7-ter e 7-quater, dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, prevedano, al fine di assicurare il funzionamento dell'AGCM, l'applicazione di contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro e un limite massimo per tale contributo (non superiore a cento volte la misura minima).

Ad avviso della rimettente, simile disciplina violerebbe sia il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., sia il generale obbligo di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva ex art. 53 Cost., in quanto escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori e le pubbliche amministrazioni, che pure sono destinatari dell'attività regolatrice dell'Autorità.

Inoltre, sarebbe ingiustificata la restrizione dell'assoggettamento al contributo dei soli imprenditori con un determinato fatturato (superiore a 50 milioni di euro), parametro quest'ultimo che non sarebbe espressivo di capacità contributiva, potendo il conto economico chiudersi in perdita nonostante l'elevato fatturato.

Sotto altro profilo, secondo il rimettente, l'aver posto un limite massimo alla contribuzione (che non può essere superiore a cento volte la misura minima), determinerebbe per i soggetti dotati di maggiore capacità contributiva oneri proporzionalmente meno gravosi di quelli gravanti sui contribuenti con minore capacità contributiva, violando così il principio di progressività dell'imposizione ex art. 53, secondo comma, Cost.

Ha ricordato, infine, il giudice *a quo* che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale (vengono citate le sentenze n. 10 del 2015 e n. 142 del 2014), la diversa modulazione dell'imposizione fiscale fra diverse aree economiche e tipologie di contribuenti deve essere supportata da adeguate giustificazioni, senza le quali (come si ritiene avvenire nella specie) la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione.

2.- Con atto depositato l'8 novembre 2016 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

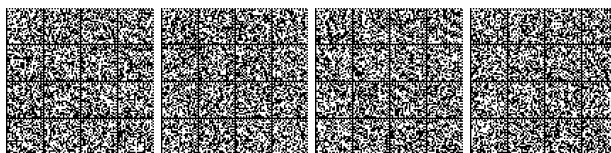
2.1.- In particolare, la difesa dell'interveniente ha evidenziato che, con ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno riconosciuto che l'art. 133 del Codice del processo amministrativo devolve alla giurisdizione del giudice amministrativo tutti i provvedimenti delle autorità, con categorica esclusione dei soli provvedimenti inerenti ai rapporti di impiego privatizzati.

Nella specie si verserebbe, dunque, in un caso macroscopico di difetto di giurisdizione, tale da comportare, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sono citate le sentenze n. 1 del 2014, n. 116 e n. 106 del 2013, n. 41 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 241 del 2008), l'inammissibilità delle questioni.

2.2.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato le questioni sarebbero comunque infondate nel merito.

2.2.1. - In ordine al dedotto contrasto della disciplina censurata con gli artt. 3 e 53 Cost. si è rilevato come le censure del rimettente si basino sull'apodittico assunto in base al quale il finanziamento di un'attività pubblica dovrebbe necessariamente gravare sui soggetti che ne beneficiano e, quindi, in questo caso, su tutti i cittadini in quanto consumatori, con l'ulteriore conseguenza che allo Stato sarebbe imposto di fare ricorso alla sola fiscalità generale.

Al contrario, deve ritenersi del tutto ragionevole far gravare l'onere contributivo sui soggetti la cui attività determina l'esigenza dell'attività pubblica, nella specie costituita dalla sorveglianza finalizzata alla garanzia del rispetto delle regole di mercato: tali soggetti sono, appunto, le imprese che, per struttura e dimensioni del volume d'affari (misurato attraverso il fatturato), possono incidere su tali regole e impegnare in modo significativo l'attività dell'Autorità.



Per questa stessa ragione i consumatori e le pubbliche amministrazioni, che non sono soggetti né alla vigilanza né ai poteri coercitivi dell'Autorità, sarebbero esclusi dall'obbligo di contribuzione.

2.2.2.- Quanto alla pretesa disparità di trattamento derivante dall'esclusione dalla contribuzione delle imprese "sotto-soglia", l'Avvocatura generale dello Stato osserva che tali soggetti, in ragione del loro ridotto volume d'affari, non sono in grado di incidere in modo significativo sull'assetto del mercato e, quindi, di impegnare l'attività di vigilanza dell'AGCM.

I principi in materia di cosiddetti *de minimis* si basano, invero, proprio sul presupposto che le dimensioni minime di taluni operatori consentono all'autorità di dichiarare a priori che qualsiasi operazione effettuata da questi soggetti sia irrilevante per l'equilibrio del mercato. Analoghe indicazioni si potrebbero trarre dalla disciplina in materia di concentrazioni di imprese e di repressione delle pratiche commerciali scorrette.

Di qui la ragionevolezza dell'esclusione delle imprese minori dall'obbligo contributivo.

La determinazione della soglia - fissata a 50 milioni di fatturato - sarebbe poi coerente con il sistema, considerato che, a partire dal 2013 (anno di entrata in vigore del nuovo sistema di finanziamento), il controllo preventivo delle concentrazioni esclude le acquisizioni di soggetti con meno di 50 milioni di fatturato, in quanto considerate irrilevanti e non soggette ai doveri di notifica preventiva.

2.2.3.- In ordine alla violazione del principio di capacità contributiva, l'interveniente ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (è citata la sentenza n. 162 del 2008), «la capacità contributiva, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposta è collegata, può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza».

Nella specie la scelta legislativa sarebbe del tutto ragionevole, in quanto è il fatturato - e non certo l'utile - a rappresentare la capacità di penetrazione nel mercato di un'impresa, ciò che, come visto, costituisce la ragione dell'obbligo di contribuzione. Al contrario, sarebbe del tutto irragionevole assumere il risultato economico di esercizio quale base della contribuzione, in quanto tale criterio potrebbe tenere indenni grandi gruppi imprenditoriali (che in ipotesi non abbiano conseguito utili di esercizio), facendo gravare il costo del funzionamento del controllo dell'AGCM su piccole o medie imprese solo perché non abbiano chiuso l'esercizio in perdita.

2.2.4.- Anche la dedotta violazione del principio di progressività sarebbe destituita di fondamento.

L'Avvocatura generale dello Stato, infatti, ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale (viene citata la sentenza n. 8 del 2014), la progressività è un principio che deve informare l'intero sistema tributario considerato nel suo complesso e non il singolo tributo.

Si osserva poi che, nella specie, l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione, che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui si rivolge l'attività di garanzia della stessa. Un tale sistema corrisponderebbe a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico assoluto posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in "super-finanziatori" dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza.

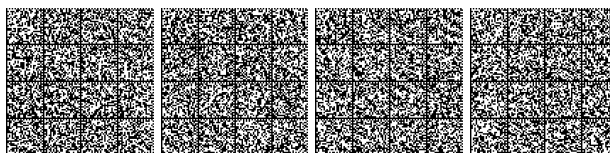
3.- Con atto depositato l'8 novembre 2016, si è costituita in giudizio la Ceramica Sant'Agostino s.p.a., parte ricorrente nel giudizio *a quo*, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate.

In particolare la parte privata ha richiamato e ulteriormente illustrato le censure del rimettente, evidenziando che anche l'amministrazione pubblica - esentata dal contributo - sarebbe soggetta a controllo dall'Autorità, come dimostrato dalla speciale legittimazione di quest'ultima a contestare in giudizio gli atti amministrativi distorsivi della concorrenza. Per il resto ha ribadito la violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di progressività delle imposte.

4.- Con ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, e 23 della Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

4.1.- La Commissione rimettente ha premesso di essere investita del giudizio promosso da Bertazzoni s.p.a. contro il diniego espresso dall'AGCM al rimborso dei contributi versati a norma delle citate disposizioni.

Ha poi ritenuto sussistente la propria giurisdizione in considerazione della natura tributaria del contributo, come sarebbe desumibile dalle affermazioni sul punto rese dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 256 del 2007 su analoghe contribuzioni di altra Autorità indipendente e dalle decisioni delle sezioni unite civili della Corte di cassazione (sono citate le sentenze n. 6315 del 2009 e n. 11082 del 2010), secondo cui la giurisdizione del giudice tributario copre



tutta la materia tributaria e, in tale ambito, ha carattere pieno ed esclusivo, estendendosi anche alla legittimità di tutti gli atti del procedimento e non solo all'impugnazione del provvedimento impositivo. Inoltre, ricorda il rimettente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 64 del 2008, ha ritenuto sussistere un nesso di inscindibilità fra giurisdizione tributaria e materia tributaria, la cui violazione sarebbe censurabile ai sensi dell'art. 102 Cost. come deviazione dal principio del giudice naturale.

4.2.- Il giudice *a quo* ha, quindi, ritenuto preliminare delibare l'asserita violazione del diritto dell'Unione europea dedotta in ricorso - secondo la quale l'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, sarebbe in contrasto con il diritto di stabilimento nel mercato comune (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, d'ora innanzi TFUE) e con il diritto alla libera prestazione di servizi nel mercato europeo (art. 56 TFUE) - in quanto il suo mancato previo esame determinerebbe l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale da sollevare (vengono citate le ordinanze n. 249 del 2001 e n. 38 del 1995 della Corte costituzionale).

Sul punto la Commissione provinciale ha osservato che, in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (d'ora innanzi: CGUE), le violazioni del diritto di stabilimento riguardano le discriminazioni ai danni di soggetti esteri che abbiano stabilito la propria sede in un altro Paese, mentre nella specie la lamentata discriminazione riguarderebbe solo imprese stabilite in Italia. In ordine, poi, al diritto alla libera prestazione di servizi nel mercato europeo, il rimettente ha ricordato che la Corte di Lussemburgo ha ritenuto compatibile con tale diritto l'imposizione alle imprese di contributi per finanziare enti controllori, purché siano destinati esclusivamente alla copertura dei costi dell'autorità e siano proporzionati, obiettivi e trasparenti (viene citata la sentenza della CGUE 18 luglio 2013, in cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12). Nella specie la stessa società ricorrente non dubiterebbe che i contributi siano destinati a coprire i costi di gestione dell'Autorità garante, come si desume, del resto, dalla relazione illustrativa al bilancio di previsione per l'anno 2014 e programmata per il triennio 2014-2016 dell'AGCM.

Ad avviso della rimettente, pertanto, le norme del diritto dell'Unione europea non sarebbero «risolutive della controversia».

4.3.- Ritenute la rilevanza sulla base delle osservazioni che precedono, la Commissione tributaria provinciale ha considerato non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dei citati commi 7-ter e 7-quater dell'art. 10, già censurati con la precedente ordinanza del 2 maggio 2016, ritenendo non praticabile una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

4.3.1.- In particolare la rimettente ritiene violato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in relazione al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto risultano ingiustificate le esclusioni dall'onere contributivo dei consumatori (che beneficiano dell'attività dell'AGCM) e delle pubbliche amministrazioni (che pure incidono sulla concorrenza vigilata dall'Autorità).

4.3.2.- Sarebbe poi illegittima la limitazione dei soggetti gravati dell'onere di contribuzione ai soli imprenditori con volume di affari superiori a 50 milioni di euro, tenuto anche conto che ad un elevato fatturato potrebbe corrispondere nessun utile o addirittura una perdita, con ulteriore violazione, sotto questo profilo, del principio di capacità contributiva.

Una ulteriore ragione di discriminazione emergerebbe dalla considerazione che, tra i soggetti non obbligati, figurano le imprese straniere senza rappresentanza stabile in Italia, ma che pure esercitano attività di impresa nel nostro Paese usufruendo dei servizi dell'AGCM.

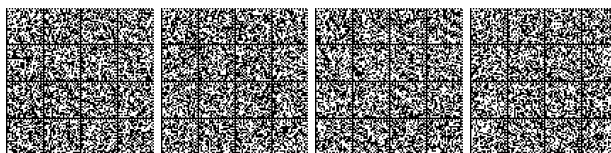
4.3.3. - Inoltre, la contribuzione determinata mediante una percentuale fissa sul fatturato violerebbe anche il principio della necessaria progressività delle imposte.

4.3.4.- Infine, il comma 7-quater del citato art. 10 violerebbe anche il principio di riserva di legge ex art. 23 Cost., in quanto demanda all'AGCM di apportare, mediante atti non aventi rango di legge, variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione.

5.- Con atto depositato il 28 aprile 2017, si è costituita in giudizio Bertazzoni s.p.a., parte nel giudizio dinanzi alla Commissione tributaria rimettente, insistendo per l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

La parte privata, nel ripercorre e sostenere le argomentazioni contenute nell'ordinanza di remissione, precisa l'esigenza di leggere unitariamente l'ordinanza, in modo da rilevare la maggiore ampiezza delle questioni sollevate rispetto a quelle che potrebbero apparire da una frettolosa lettura del dispositivo.

Viene poi sottolineato come l'AGCM non sia un'Autorità di settore, in quanto, a differenza di tutte le altre Autorità garanti, è impossibile individuare un suo «mercato di riferimento», dato che la concorrenza ha per definizione «natura trasversale». L'attività dell'AGCM è volta a garantire il cosiddetto consumer welfare, così da fare dei consumatori i principali beneficiari del suo operato e da rendere irragionevole l'esclusione di quest'ultimi dal suo finanziamento.



Similmente irragionevole sarebbe l'esclusione delle pubbliche amministrazioni che, come le imprese private, sono soggette all'Autorità. Ciò si dovrebbe desumere, in particolare, dal Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (Testo rilevante ai fini del *SEE*), il quale precisa che le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri rappresentano una rete di pubbliche autorità che applicano le regole di concorrenza comunitarie in stretta cooperazione, anche attraverso meccanismi di informazione e di consultazione. In questo ambito, i primi soggetti ad essere controllati dovrebbero essere proprio gli Stati membri e le loro articolazioni amministrative, sui quali le Autorità antitrust vigilano affinché si astengano da atti di condizionamento del gioco della competizione di mercato. In coerenza con tale assunto, l'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990 attribuisce all'AGCM la legittimazione a impugnare gli atti amministrativi che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato e ad emettere pareri motivati con indicazione degli specifici profili delle violazioni riscontrate.

La parte costituita lamenta, poi, che il tributo sia commisurato a un indice ben diverso dai tradizionali indici di capacità contributiva (consumi, redditi e patrimonio) e, comunque, non rappresentativo di capacità contributiva. Sarebbe quindi palesemente illegittimo il riferimento al fatturato anziché all'effettivo ricavo conseguito dall'impresa, considerato che il fatturato è solo uno dei vari indici del complessivo volume d'affari del soggetto economico, dal quale non è possibile desumere alcuna effettiva e concreta indicazione di margini di profitto.

La disciplina censurata violerebbe inoltre il principio di progressività: attraverso il combinato disposto di una soglia minima di fatturato e di un tetto massimo di contribuzione, la normativa finirebbe, infatti, per far gravare maggiormente il contributo sulle società di media grandezza, introducendo un ulteriore elemento di discriminazione tra le imprese.

Il potere di variazione delle modalità e dell'entità del contributo, affidato alla normativa secondaria dell'AGCM, violerebbe poi la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., in quanto mancano nella disposizione legislativa adeguati criteri direttivi e contenuti di base che arginino la discrezionalità dell'Autorità in tale ambito. Quanto poi alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 2017, che ha ritenuto rispettata la riserva in relazione ai poteri attribuiti all'Autorità di regolazione dei trasporti, la parte privata, riservandosi di dedurre più ampiamente in seguito, rileva comunque che prevarrebbero i profili di differenza tra l'odierna questione, relativa ai poteri dell'AGCM e quella, già decisa, vertente sui poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

6.- Con atto depositato il 2 maggio 2017, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

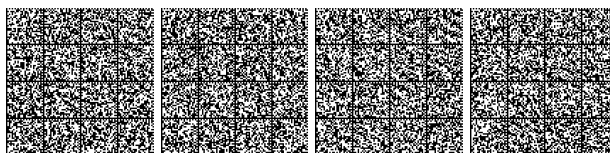
6.1.- In particolare, sulle questioni già sollevate con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), l'interveniente ha esposto le medesime ragioni di inammissibilità e infondatezza dedotte nel precedente atto di intervento dell'8 novembre 2016.

6.2.- Sulla dedotta disparità di trattamento con le imprese straniere che operano in Italia senza stabile organizzazione, ha osservato che le imprese straniere con sede secondaria in Italia sono soggette a contribuzione, mentre l'esercizio di attività di impresa e di servizi senza stabile organizzazione in Italia non potrebbe costituire idoneo presupposto di imposizione e contrasterebbe, invece, con i diritti comunitari di libera prestazione dei servizi. Inoltre, nei confronti di tali soggetti, l'Autorità non avrebbe alcun potere di esecuzione coattiva del tributo. La radicale diversità delle situazioni di base impedirebbe, quindi, di ipotizzare qualsiasi disparità di trattamento.

6.3.- Sulla questione relativa alla violazione dell'art. 23 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in primo luogo, che essa non sia rilevante nel giudizio *a quo*. Infatti, posto che l'AGCM si è avvalsa della facoltà di variazione della contribuzione solo in senso riduttivo, nessuna utilità potrebbe trarre la parte dall'eventuale accoglimento della questione.

In ogni caso la questione si deve ritenere infondata sulla scorta delle indicazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 2017, che ha ritenuto rispettosa della riserva di legge un'analoga e più ampia facoltà concessa all'Autorità di regolazione dei trasporti da altra disposizione di legge: l'art. 37, comma 6, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Invero, nessun rischio di arbitrarietà sottende simili disposizioni e, in particolare, quella ora in esame, finalizzata esclusivamente ad assicurare che il gettito rispetti il principio di stretta correlazione del contributo ai costi di gestione dell'ente, costi a loro volta sottoposti a vincoli molteplici (quali il controllo della Corte di conti e del Collegio dei revisori, e le disposizioni in materia di *spending review*).



Pertanto, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il sistema di finanziamento dell'AGCM sia stato definito dal legislatore in modo chiaro e puntuale, in linea con i principi di cui all'art. 23 Cost., e risponda ad una logica di proporzionalità e correlazione con i costi di gestione dell'ente finanziato, sottoposto a un rigido meccanismo di controllo della spesa.

7.- Con due distinte memorie, entrambe depositate il 17 ottobre 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito perché le questioni sollevate con le due ordinanze sopra citate dalla Commissione tributaria provinciale di Roma siano dichiarate inammissibili o infondate, ulteriormente illustrando le considerazioni in tal senso sviluppate negli atti di intervento.

In particolare, si è sottolineata la logica della riforma attuata con le disposizioni impugnate, volta ad assicurare l'autonomia finanziaria dell'autorità indipendente (anche in attuazione di sollecitazioni in tal senso provenienti dall'Unione europea), facendo gravare gli oneri contributivi sui soggetti che impegnano in modo preponderante l'attività dell'AGCM ed evitando la concentrazione dei finanziamenti su imprese egemoni che, in questo modo, come principali finanziatori dell'Autorità, finirebbero per condizionarne di fatto l'indipendenza.

La memoria sottolinea che le pubbliche amministrazioni non possono essere annoverate tra i soggetti vigilati dall'Autorità, confutando le argomentazioni in tal senso dedotte dalle parti private. Quanto alle imprese non residenti, si rimarca come quelle senza stabile organizzazione in Italia non siano idonee a impegnare l'attività dell'ente, né potrebbero essere assoggettate alla contribuzione in base ai principi generali di diritto internazionale e si sottrarrebbero, comunque, a qualsiasi potere di escussione coattiva.

8.- Con due distinte memorie, entrambe depositate il 17 ottobre 2017, le parti costituite Ceramiche Sant'Agostino s.p.a. e Bertazzoni s.p.a. hanno argomentato ulteriormente affinché le questioni sollevate siano accolte.

In primo luogo, si osserva che l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato sarebbe infondata, in quanto la pretesa carenza di giurisdizione del giudice *a quo* non risulterebbe affatto macroscopica.

Nel merito si evidenzia, poi, che il contributo non potrebbe tradursi in una sorta di «sanzione anticipata» per determinati soggetti, ma dovrebbe distribuirsi su tutti coloro che usufruiscono del servizio. Si rimarca, inoltre, che anche le pubbliche amministrazioni, così come gli imprenditori cosiddetti «sotto-soglia», risulterebbero impegnare l'attività dell'autorità indipendente, come si dovrebbe desumere da alcuni atti adottati dall'AGCM, allegati alla memoria. Sarebbe, pertanto, inspiegabile la loro esclusione dai soggetti gravati dalla contribuzione.

Quanto alla violazione del principio di progressività, si evidenzia come il caso di specie dovrebbe differenziarsi da quelli in precedenza esaminati dalla Corte, in quanto il limite massimo alla contribuzione determinerebbe addirittura effetti regressivi, senza trovare alcun bilanciamento nel sistema complessivo.

Parimenti, in relazione alla violazione dell'art. 23 Cost., la situazione in esame dovrebbe considerarsi distinta da quella considerata nella sentenza n. 69 del 2017 e, a differenza di quel caso, dovrebbe ritenersi sussistente la violazione denunciata.

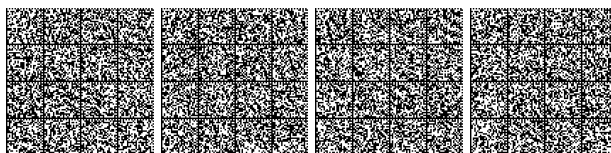
Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio di impugnazione del diniego opposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi: AGCM) ad una istanza di rimborso dei contributi versati dalla parte privata (Ceramica Sant'Agostino s.p.a.) in relazione agli anni 2013 e 2014.

Ritenuta sussistente la propria giurisdizione in considerazione della natura tributaria del contributo, il giudice *a quo* ha invertito l'esame delle questioni proposte dal ricorrente - che in principalità aveva chiesto di disapplicare (rectius, non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa dell'Unione europea in materia - stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prioritariamente la conformità della disciplina al diritto interno e la sua aderenza ai principi costituzionali.

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata - che prevede, al fine di assicurare il funzionamento dell'AGCM, l'applicazione di contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro, con un limite



massimo per tale contributo (non superiore a cento volte la misura minima) - violerebbe gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione ai principi di eguaglianza e capacità contributiva, per una serie di ragioni e, segnatamente, perché: escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori, le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici diversi dagli imprenditori; assoggetterebbe all'obbligo di contribuzione solo gli imprenditori con volume d'affari superiore a 50 milioni di euro; individuerebbe quale base imponibile una grandezza come il fatturato, da considerarsi inespressiva di capacità contributiva. Inoltre, prevedendo un limite massimo alla misura del contributo, introdurrebbe una imposizione regressiva a beneficio delle imprese di maggiori dimensioni, in spregio al principio di progressività dell'imposizione.

2.- Con ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017), la medesima Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, e 23 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

Il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio promosso da Bertazzoni s.p.a. contro il diniego espresso dall'AGCM al rimborso dei contributi versati a norma delle citate disposizioni.

Ha poi affermato la sussistenza della propria giurisdizione, in considerazione della natura tributaria del contributo, e ha ritenuto di dover procedere anzitutto all'esame della compatibilità delle disposizioni impugnate con il diritto dell'Unione europea, escludendo il contrasto, denunciato dal ricorrente, con il diritto di stabilimento (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, d'ora innanzi TFUE) e con il diritto alla libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE), ritenendo.

Escluso ogni motivo di contrasto con il diritto dell'Unione europea, la Commissione tributaria ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 10, commi 7-ter e 7-quater.

In particolare, secondo il rimettente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost., in relazione ai principi di eguaglianza e capacità contributiva, per le medesime ragioni già espresse nella precedente ordinanza (r.o. n. 208 del 2016) e cioè in quanto: escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori, le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici diversi dagli imprenditori; assoggetterebbe all'obbligo di contribuzione solo gli imprenditori con volume d'affari superiore a 50 milioni di euro; individuerebbe quale base imponibile una grandezza come il fatturato, da considerarsi inespressiva di capacità contributiva. Inoltre, prevedendo un limite massimo alla misura del contributo, introdurrebbe una imposizione regressiva a beneficio delle imprese di maggiori dimensioni, in spregio al principio di progressività dell'imposizione.

Nell'ordinanza in esame, la Commissione tributaria rimarca che la disposizione censurata determina altresì una ingiustificata disparità di trattamento a favore delle imprese non residenti, che operano in Italia senza stabile organizzazione, in quanto anch'esse ingiustificatamente esentate dalla contribuzione.

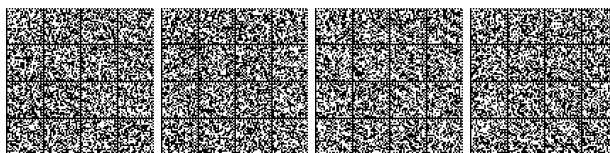
Infine, la rimettente ravvisa una violazione dell'art. 23 Cost. con riferimento alla riserva di legge ivi contenuta, in quanto la disposizione impugnata attribuisce all'AGCM la facoltà di apportare variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza predeterminare i criteri da seguire.

3.- Considerata l'identità di oggetto e la parziale coincidenza dei parametri evocati, nonché delle argomentazioni spese a sostegno della loro violazione, deve essere disposta la riunione dei giudizi.

4.- In via preliminare, deve osservarsi che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con entrambe le ordinanze per difetto di giurisdizione o insufficiente motivazione sulla sussistenza della stessa.

Secondo la difesa dell'interveniente, infatti, si verserebbe in un caso di macroscopico difetto di giurisdizione della Commissione tributaria rimettente. Si richiama, in proposito, l'art. 133 - e segnatamente del suo comma 1, lettera l) - del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), d'ora innanzi Codice del processo amministrativo, in base al quale ricadono nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti di alcune autorità indipendenti, tra le quali l'AGCM, ad esclusione dei soli provvedimenti inerenti ai rapporti di impiego privatizzati. La giurisdizione del giudice amministrativo è stata esplicitamente riferita dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con l'ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678, anche alle controversie concernenti i provvedimenti relativi ai contributi dovuti per le spese di funzionamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Analogamente, anche il provvedimento di diniego dell'istanza di rimborso del contributo adottato dall'AGCM rientrerebbe pacificamente nella giurisdizione amministrativa e non nella giurisdizione tributaria della rimettente.

L'eccezione non è fondata.



La giurisprudenza di questa Corte, infatti, è costante (*ex multis*, sentenze n. 269 del 2016, n. 154 del 2015, n. 116 del 2013, n. 279 del 2012, n. 41 del 2011, n. 81 del 2010, n. 94 del 2009 e n. 241 del 2008) nell'affermare che la sussistenza della giurisdizione è un presupposto che concerne la legittima instaurazione del giudizio *a quo*, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente, in forza del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio *a quo*. Per questa ragione, il difetto di giurisdizione può essere rilevato solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi qualora il rimettente abbia espressamente motivato in modo non implausibile sulla esistenza della propria potestas judicandi.

Alla luce di tali principi deve osservarsi che, nel caso di specie, l'asserito difetto di giurisdizione non può ritenersi né macroscopico né manifesto. I rimettenti hanno riconosciuto la natura tributaria del contributo in questione, argomentando ampiamente sul punto e richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 256 del 2007, su analoghe contribuzioni di altra autorità indipendente. Dalla natura tributaria della prestazione imposta i giudici rimettenti hanno dedotto la propria giurisdizione, in base al principio della generalità della giurisdizione tributaria, affermato dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione (tra le ultime, ad esempio, la sentenza 3 maggio 2016, n. 8870), secondo cui la giurisdizione del giudice tributario si estende a tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie e ha carattere pieno ed esclusivo, includendo, oltre ai giudizi sull'impugnazione del provvedimento impositivo, anche quelli relativi alla legittimità di tutti gli atti del procedimento. Del resto, anche questa Corte ha ravvisato un nesso inscindibile fra la materia tributaria e la giurisdizione tributaria (sentenza n. 64 del 2008), nesso che i rimettenti reputano non possa essere spezzato senza violare i principi di cui all'art. 102 Cost. in tema di «giudice naturale».

Proprio in forza della generalità della giurisdizione tributaria e della sua riconducibilità alle garanzie costituzionali sul «giudice naturale», i rimettenti hanno poi ritenuto che il citato art. 133 del codice del processo amministrativo vada interpretato nel senso che esso devolve alla giurisdizione amministrativa tutti gli atti espressivi della funzione istituzionale dell'autorità indipendente, ma non quelli che attengono ai contributi dovuti per il finanziamento dell'autorità stessa (né, ovviamente, ai provvedimenti in materia di lavoro, come precisato nel medesimo art. 133).

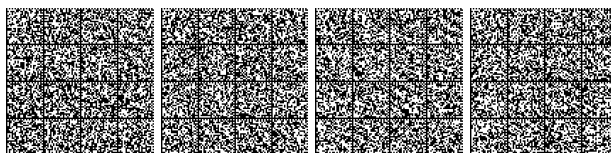
A fronte di tale sforzo argomentativo, privo di palesi carenze e sviluppato in modo coerente, facendosi carico e superando anche gli argomenti contrari alla tesi accolta, deve ritenersi che i giudici a quibus abbiano adeguatamente assolto all'onere di motivare sulla propria giurisdizione, secondo i canoni prescritti dalla giurisprudenza di questa Corte.

Né vale a confutare le argomentazioni del rimettente la pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione opposta dal Presidente del Consiglio dei ministri intervenuto in giudizio (ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678). Anzitutto perché, in linea generale, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 236 e n. 119 del 2015), una sentenza contraria delle sezioni unite civili della Corte di cassazione resa in un giudizio analogo a quello in cui la questione sia sollevata (o addirittura nello stesso) non è sufficiente a mettere in dubbio la plausibilità delle motivazioni addotte dal giudice rimettente in tema di giurisdizione. Nel caso di specie, poi, la citata pronuncia della Corte di cassazione si limita a negare la natura tributaria del contributo dovuto ad altra autorità indipendente (l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), senza pronunciarsi in alcun modo sui contributi spettanti all'AGCM. D'altra parte, in altri casi, riferiti ad altri contributi, le stesse sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno fatto applicazione del principio della giurisdizione generale delle Commissioni tributarie in materia tributaria (ad esempio con la sentenza 6 luglio 2017, n. 16693, sui contributi dovuti dagli utenti dei consorzi stradali obbligatori). Sicché, l'isolata pronuncia opposta dall'Avvocatura generale dello Stato alle tesi delle remittenti, non è sufficiente a far emergere un evidente e macroscopico difetto di giurisdizione o da insinuare dubbi sulla plausibilità della motivazione adottata nelle ordinanze di rimessione sulla sussistenza della giurisdizione del giudice tributario.

5.- Devono invece essere dichiarate inammissibili, ma sotto un altro profilo, le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016).

Con tale ordinanza, infatti, la rimettente ha esplicitamente dichiarato di dover invertire l'ordine di esame delle questioni eccepite dal ricorrente - che in principalità aveva chiesto di disapplicare (*rectius*: non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa dell'Unione europea in materia - stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prioritariamente la conformità della disciplina ai principi costituzionali interni.

Invero, la stessa Commissione provinciale tributaria di Roma, nella seconda ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017) - a differenza e in senso opposto a quanto affermato nella prima (r.o. n. 208 del 2016) - ha ricordato come questa Corte abbia già avuto occasione di affermare che il contrasto con il diritto dell'Unione europea, «attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità, investe la rilevanza delle questioni, onde di esso ogni giudice, nel sollevarle, deve farsi carico ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, pena l'inammissibilità delle questioni medesime (ordd. nn. 269, 79, 8 del 1991, 450, 389, 78 del 1990, 152 del 1987)» (ordinanza n. 244 del 1994, poi richiamata, *ex multis*, dalle ordinanze n. 38 del 1995 e n. 249 del 2001).



Pertanto, l'affermazione di cui sopra, nella sua generalità, potrebbe prestarsi a equivoci, che impongono una precisazione dei limiti entro i quali la previa delibazione del contrasto con il diritto dell'Unione europea debba ritenersi imposta al giudice *a quo* a pena di inammissibilità delle questioni sollevate, specie se tale contrasto sia oggetto di una specifica richiesta della parte ricorrente.

La precisazione, in particolare, si impone a fronte di pronunce di questa medesima Corte (ad esempio le sentenze n. 197 del 2014, n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010) che solo apparentemente sembrano smentire l'assunto di cui sopra e che, invece, riguardano casi che devono essere attentamente distinti dal presente.

5.1.- In primo luogo va osservato che il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* - e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima (da ultimo, ordinanza n. 2 del 2017) - soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto. Al riguardo deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte, in base al quale «conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando - se del caso - il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta - contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia - e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» (ordinanza n. 207 del 2013).

Pertanto, ove la legge interna collida con una norma dell'Unione europea, il giudice - fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa, o, se del caso, attraverso rinvio pregiudiziale - applica direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, soddisfacendo, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare.

Viceversa, quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei (con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)»).

5.2.- Una precisazione si impone alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ed eseguito dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), che, tra l'altro, ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora: CDFUE), equiparandola ai Trattati (art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea).

Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 5 dicembre 2017, nella causa C-42/17, M.A.S., M.B.).

Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (ex artt. 11 e 117 Cost.), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti



dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13).

Il tutto, peraltro, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, ordinanza n. 24 del 2017), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE).

D'altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali. A tale proposito, di fronte a casi di "doppia pregiudizialità" - vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione -, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione «non osta» al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli).

In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

5.3.- Ciò chiarito, deve rilevarsi che nella specie, la Commissione tributaria rimettente ha precisato che i ricorrenti hanno dedotto una violazione non di diritti fondamentali codificati nella CDFUE, ma della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, previste dalle disposizioni dei Trattati (artt. 49 e 56 del TFUE) delle quali è stata invocata la diretta efficacia (per una fattispecie analoga si veda la sentenza n. 111 del 2017). Non si versa, dunque, nei casi sopra indicati in cui la non applicazione trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge. Pertanto, il rimettente aveva l'onere di delibare la questione per valutare l'applicabilità della legge interna nel giudizio posto al suo esame.

L'ordinanza di rimessione, invece, non solo non ha speso alcuna considerazione in merito alla denunciata violazione di diritto dell'Unione europea, ma ha anzi espressamente affermato di doverla posticipare all'esito della decisione di questa Corte sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento a parametri interni. Così facendo, l'ordinanza non si esprime sull'applicabilità delle disposizioni censurate nel giudizio *a quo* e, quindi, risulta priva di motivazione sulla rilevanza. Di qui, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 208 del 2016.

5.4.- Tale ragione di inammissibilità non sussiste per la successiva ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017), nella quale la Commissione tributaria provinciale di Roma ha viceversa ritenuto necessario delibare preliminarmente la richiesta delle parti di non applicare le disposizioni oggetto di censura per supposto contrasto con la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e con la libertà di prestazione di servizi (art. 56 TFUE). La Commissione tributariaprovinciale ha escluso che le disposizioni censurate fossero in conflitto con le libertà garantite dal diritto dell'Unione in ragione del fatto che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la libertà di stabilimento non può essere invocata da una società italiana, con sede in Italia, avverso una normativa italiana, mentre la libera prestazione dei servizi non è ostacolata dall'imposizione di contributi volti al finanziamento di enti controllori, purché tali contributi siano destinati esclusivamente alla copertura dei costi dell'autorità e siano proporzionati, obiettivi e trasparenti (si cita la sentenza CGUE 18 luglio 2013, nelle cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12), come avviene nel caso di specie.

Tanto basta ai fini del controllo di questa Corte sulla rilevanza, attesa la non implausibilità della motivazione adottata dal rimettente circa l'applicabilità delle disposizioni impugnate nel giudizio *a quo*.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito un ulteriore profilo di inammissibilità in ordine all'asserita violazione della riserva di legge ex art. 23 Cost., dedotta con la sola ordinanza iscritta al r.o. n. 51 del 2017, in relazione alle disposizioni impugnate nella parte in cui attribuiscono all'AGCM la facoltà di apportare variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza predeterminare i criteri da seguire.



Tale motivo di censura difetterebbe del requisito della rilevanza, in quanto l'Autorità si sarebbe sempre avvalsa di tale potestà per diminuire gli oneri contributivi; sicché l'eventuale accoglimento della questione non potrebbe riverberare alcun effetto nel giudizio *a quo*, nel quale si deve decidere su una domanda di restituzione del contributo già versato, contributo che, in assenza di delibera dell'Autorità, sarebbe stato addirittura superiore.

L'eccezione non è fondata.

Invero, la Commissione tributaria rimettente osserva che la questione di legittimità costituzionale investe la disposizione normativa che offre una base legale al provvedimento impositivo e alla delibera di diniego della restituzione, oggetto della richiesta di annullamento nel giudizio *a quo*. Pertanto, in caso di ipotetico accoglimento di questa questione verrebbe meno tanto la legittimità del provvedimento impositivo quanto il fondamento del diniego di restituzione. In base a questa motivazione il giudice *a quo* ritiene sussistere la rilevanza anche della questione ex art. 23 Cost., adducendo argomentazioni non implausibili.

7.- Occorre dunque esaminare nel merito le questioni sollevate con l'ordinanza di cui al r.o. n. 51 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, primo e secondo comma, Cost., aventi ad oggetto l'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

7.1.- Le norme oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale hanno significativamente innovato il sistema di finanziamento dell'AGCM che, in precedenza, si basava su quattro diverse fonti, costituite da trasferimenti dallo Stato (con oneri per la fiscalità generale e, quindi, per tutti i cittadini); da un «fondo di solidarietà» alimentato dalle altre autorità indipendenti; da contribuzioni a carico delle imprese tenute all'obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione; da una quota parte delle sanzioni irrogate ai sensi della normativa in materia di tutela del consumatore.

Questo assetto era il risultato di una stratificazione di interventi normativi che si erano succeduti nel tempo, volti ad affiancare ai trasferimenti statali altre risorse. In particolare, a partire dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) si è aggiunto, al fondo appositamente stanziato nel bilancio dello Stato, un sistema di contribuzione da parte delle imprese tenute all'obbligo di notifica delle concentrazioni (cosiddetto *filing fee*). Negli anni successivi, con il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, si è prevista la possibilità di finanziare le spese di carattere non continuativo e non obbligatorio dell'Autorità con una parte degli introiti derivanti dalle sanzioni irrogate in materia di pratiche commerciali scorrette. Nello stesso anno, con l'art. 2, comma 241, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), si è istituito un meccanismo temporaneo di trasferimento di risorse tra autorità indipendenti per il triennio 2010-2012 in favore, tra l'altro, dell'AGCM.

7.2.- Al fine di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità da condizionamenti che potevano derivare dal precedente sistema misto di finanziamento - condizionamenti che potevano provenire da soggetti di varia natura (politica, economica, finanziaria) - il citato art. 5-bis del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento, basato su contributi obbligatori dovuti dalle imprese di medio-grandi dimensioni.

Più precisamente, la disposizione citata ha introdotto il comma 7-ter all'art. 10 della l. n. 287 del 1990 prevedendo che, all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si provveda mediante contributi, nella misura dello 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato, con la previsione di una soglia massima della contribuzione (non superiore a cento volte il minimo stabilito), dovuti dalle società di capitale che abbiano realizzato ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro. Con l'introduzione di questa nuova forma di finanziamento a partire dal 2013 (art. 10, comma 7-quater) sono state eliminate tutte le fonti precedenti, compresa la *filing fee* dovuto dalle imprese notificanti una concentrazione. Lo stesso comma 7-quater stabilisce poi che, a decorrere dall'anno 2014, «il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione». Inoltre, «[e]ventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-ter».

8.- La Commissione tributaria rimettente ha sollevato due gruppi di questioni.

Il primo concerne la violazione degli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost.: la delimitazione del novero dei soggetti obbligati a versare il contributo - che risulta posto a carico delle sole società di capitali che abbiano realizzato ricavi superiori a 50 milioni di euro, con la fissazione di una soglia massima della contribuzione - determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, con violazione dei principi di capacità contributiva e di progressività del tributo.



Il secondo, invece, si risolve nella denuncia di una violazione della riserva di legge, prevista dall'art. 23 Cost. per tutte le prestazioni patrimoniali imposte, in riferimento alla previsione di una possibile variazione della misura della prestazione patrimoniale imposta a mezzo di delibere dell'AGCM e, quindi, con fonte di rango sub-legislativo.

9.- Presupposto delle questioni di cui al primo gruppo, sollevate in relazione agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost., è la natura tributaria del contributo disciplinato dalle disposizioni censurate.

Risulta dunque preliminare delibare la natura della predetta contribuzione, per verificare se essa possa essere considerata tributaria ai fini delle garanzie stabilite dai citati artt. 3 e 53 Cost.

9.1.- In proposito va rilevato che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» (sentenza n. 70 del 2015). Si deve cioè trattare di un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria» (ancora sentenza n. 70 del 2015).

9.2.- Orbene, il contributo dovuto all'AGCM sulla base dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, non è giustificato da alcun rapporto negoziale con l'Autorità indipendente, ma configura una prestazione patrimoniale imposta dalla legge a favore della medesima Autorità, che dispone di poteri coercitivi per imporre il pagamento. Esso ha, quindi, carattere coattivo e prescinde completamente da qualsiasi rapporto sinallagmatico con l'Autorità, alla quale è dovuto indipendentemente dal fatto che il contribuente sia stato destinatario dei poteri dell'ente o abbia beneficiato della sua attività.

Inoltre, la contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo commisurata al volume di fatturato che viene assunto a indice di capacità contributiva.

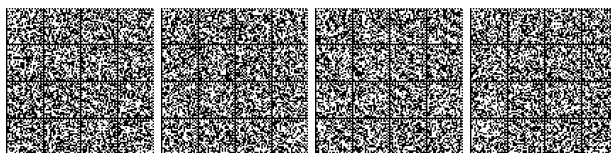
Sulla destinazione del contributo ad una pubblica spesa, infine, occorre ricordare che questa Corte ha già ritenuto soddisfatto tale requisito in un analogo caso relativo all'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, ove si afferma che i «contributi, in quanto costituiscono risorse [...] per il funzionamento di un organo quale l'Autorità, chiamata a svolgere una funzione di vigilanza sui lavori pubblici [...] sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti» (sentenza n. 256 del 2007). Nella specie, il contributo è destinato a finanziare le spese di funzionamento dell'AGCM in relazione ai servizi che essa è istituzionalmente chiamata a svolgere, nella delicata ed essenziale funzione di salvaguardia delle regole del mercato a tutela della concorrenza, radicata in interessi pubblici di valore costituzionale ai sensi degli artt. 3 e 41 Cost.

Devono perciò ritenersi integrati tutti i requisiti indefettibili e necessari al riconoscimento costituzionale della natura tributaria del contributo in discussione.

9.3 - Deve rilevarsi che l'imposizione tributaria qui in esame costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle "tasse", in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l'attività dell'ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all'attività dell'amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle "imposte" in senso stretto.

10.- Chiarita la pertinenza dei parametri costituzionali richiamati - art. 3 e 53 Cost. - in ragione della natura tributaria del contributo, nel merito deve dichiararsi l'infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli stessi.

10.1.- Occorre anzitutto rammentare che «al legislatore spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale» (sentenza n. 240 del 2017), con il solo il limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione. In questa prospettiva, costantemente ribadita dalla giurisprudenza di questa Corte, non può ritenersi costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all'id quod plerumque accidit, sono le destinatarie prevalenti dell'attività dell'Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa. Alla luce di tale *ratio* la selezione legislativa dei soggetti tenuti alla contribuzione non appare né arbitraria, né irragionevole. Non inficia l'opzione legislativa neppure il fatto che l'attività dell'AGCM possa indirizzarsi talvolta anche verso soggetti non tenuti alla contribuzione, come gli imprenditori cosiddetti sotto-soglia, le pubbliche amministrazioni, le imprese senza stabile organizzazione in Italia o gli stessi consumatori. Sul piano dell'effettività, l'Autorità antritrust è prevalentemente impegnata dalle attività economiche degli imprenditori di medie e grandi dimensione e ciò basta ad escludere la manifesta irragionevolezza della normativa in esame.



10.2.- Neppure irragionevole è la scelta di riferirsi ad una determinata dimensione del fatturato (50 milioni di euro) per delimitare la platea degli imprenditori assoggettati al contributo. La rimettente ritiene che il fatturato non sia un indicatore di ricchezza, potendo il conto economico chiudersi in perdita nonostante l'elevato fatturato. Il legislatore avrebbe, dunque, utilizzato un parametro inidoneo ad esprimere la capacità contributiva, sicché, sotto questo profilo, il contributo in esame sarebbe affetto da illegittimità costituzionale.

La censura presuppone erroneamente che il contributo in giudizio costituisca una sorta di imposta sui redditi di determinate persone giuridiche. Ma così non è. Il tributo in esame, infatti, non ha come sua causa *impositionis* un reddito, ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività. In questo senso il fatturato, quale misura del volume d'affari, non esprime (e non potrebbe esprimere) la misura di un reddito che si vuole colpire e neppure la misura della redditività dell'impresa (intesa come capacità di retribuire i fattori di produzione). Occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nell'individuare «i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale» (sentenza n. 156 del 2001). Nell'esercizio di tale ampia facoltà di scelta, il legislatore ha ritenuto di dover assoggettare alla contribuzione obbligatoria i soli soggetti economici il cui fatturato supera una determinata soglia: non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche.

Non si tratta evidentemente di una soluzione costituzionalmente obbligata; tuttavia il criterio prescelto non può ritenersi né arbitrario né irragionevole e, come tale non risulta violare gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost.

10.3.- Quanto all'asserita violazione del principio di progressività del tributo, occorre anzitutto rammentare che, secondo un orientamento spesso ribadito della giurisprudenza costituzionale (ad esempio nelle sentenze n. 21 del 1996 e n. 158 del 1985) il principio di progressività si riferisce all'ordinamento tributario nel suo complesso e non alla singola imposta.

Con riferimento al caso di specie va poi tenuto presente che l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione, che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui principalmente si rivolge l'attività di garanzia della stessa. Un tale sistema corrisponderebbe a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in "super-finanziatori" dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza. In particolare, l'apposizione di un tetto massimo alla contribuzione intende correggere una criticità palesatasi con riferimento al sistema previgente, che prevedeva un contributo a carico dei soggetti obbligati alla comunicazione delle operazioni di concentrazione, per i quali non era stabilito alcun limite massimo di contribuzione. Il nuovo sistema ha introdotto tale limite allo scopo di porre l'Autorità al riparo da ogni rischio di "cattura" del controllore da parte del controllato. In assenza di un tale limite, le maggiori imprese - specie quelle egemoni sul mercato e, quindi, quelle per le quali maggiore è l'esigenza di vigilanza indipendente - potrebbero diventare i principali finanziatori dell'Autorità, determinando un legame di subordinazione finanziaria suscettibile di condizionare l'attività di garanzia anche solo attraverso il ritardato versamento delle somme dovute.

La distribuzione del finanziamento dell'Autorità secondo criteri che, imponendo l'onere di contribuzione a partire da certi limiti minimi di fatturato, ne determinano l'ammontare secondo una percentuale fissa, sino ad un importo massimo non superabile, impedisce di creare una ristretta cerchia di finanziatori egemoni: sotto questo profilo il sistema disegnato dal legislatore risulta, dunque, non solo compatibile con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ma addirittura rispondente a esigenze di ragionevolezza.

11.- Il rimettente ha denunciato la violazione della riserva stabilita all'art. 23 Cost., in quanto le disposizioni censurate, ed in particolare l'art. 10, comma 7-*quater*, attribuirebbero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la facoltà di apportare, con proprie delibere, variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza che la legge determini i criteri idonei a orientare l'esercizio del potere regolamentare.

Anche questa questione non è fondata.

In proposito deve rammentarsi che - come la Corte costituzionale ha anche di recente ricordato (sentenze n. 69 del 2017 e n. 83 del 2015) - la riserva di legge di cui al citato art. 23 Cost. ha carattere relativo: conseguentemente, la legge, pur non potendo limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una "norma in bianco", rispetta la riserva quando determina sufficienti criteri direttivi e traccia le linee generali della disciplina. Con riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, il rispetto della riserva relativa di cui all'art. 23 Cost. si traduce nell'onere per il legislatore di



indicare compiutamente il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa - considerata nella complessiva disciplina della materia - razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale (da ultimo, sentenza n. 69 del 2017, esemplificativa di un orientamento costante). In applicazione dei suddetti principi questa Corte, con la richiamata sentenza n. 69 del 2017, ha di recente ritenuto non illegittimo analogo (ma più ampio) potere regolamentare riconosciuto all'Autorità per i trasporti.

Nella specie, il comma 7-*quater* dell'impugnato art. 10, prevede, per gli anni successivi al 2013, che eventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione quale determinata al precedente comma 7-*ter* possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-*ter*. La disposizione impugnata, pertanto, predetermina: il soggetto e l'oggetto della prestazione patrimoniale imposta; l'ammontare del contributo per il 2013 e, per gli anni successivi, la fissazione di limiti quantitativi all'esercizio del potere di variazione dell'entità del contributo, imponendo un limite massimo percentuale di variazione (dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera); mantiene fermo, in ogni caso, il tetto massimo stabilito direttamente dal legislatore.

Il potere di variazione è finalizzato a contenere la contribuzione nei limiti necessari alla copertura degli effettivi costi di funzionamento dell'ente, ricavabili dal bilancio di esercizio. A tale scopo si deve orientare - e, in concreto, risulta essersi orientata - la discrezionalità dell'amministrazione.

Alla luce di tutti questi elementi normativi deve pertanto ritenersi che la disciplina in esame rispetti tutte le condizioni richieste dalla riserva di legge relativa ex art. 23 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016);*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, primo e secondo comma, Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 270

Sentenza 5 - 14 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni di quantificazione e assegnazione del gettito derivante dalla procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale.

- Decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, art. 7; legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), artt. 1, commi da 633 a 636, e 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 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), promossi dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 31 gennaio 2017, depositato in cancelleria il 9 febbraio 2017 e iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2017, e dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 31 gennaio-6 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2017 e iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2017.

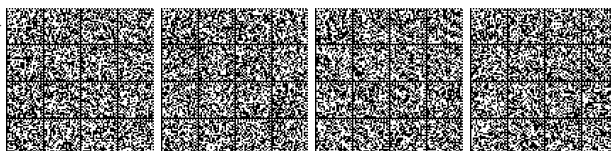
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, l'avvocato Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato il 31 gennaio 2017 e depositato il 9 febbraio 2017 (r.r. n. 10 del 2017), ha impugnato l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 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), per violazione: degli artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81 (*recte*: 82), 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); degli artt. 5 e 6 del decreto



legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, anche in considerazione dell'accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014.

1.1.- La ricorrente espone che l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, riapre i termini per la procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale, regolata dagli artt. da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, a loro volta introdotti dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio). In particolare, la riapertura della procedura è operata con l'inserimento, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito, dell'art. 5-*octies*, il quale contestualmente specifica ulteriori modalità e condizioni della nuova fase della volontaria collaborazione.

Nell'illustrare il complessivo contenuto della normativa sulla volontaria collaborazione, la ricorrente precisa che non intende censurare «in sé e per sé questa disciplina articolata ed organica, che agevola l'attività di accertamento e di riscossione di imposte e delle connesse sanzioni incentivando la collaborazione dei contribuenti responsabili di violazioni dichiarative».

Invece, essa lamenta «solo il fatto che tale disciplina non preveda - ed anzi, come si dirà, sulla base di ulteriori dati normativi (e segnatamente di quanto si ricava dall'art. 1, commi 633-636, e 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232) sembri addirittura escludere - che il ricavato delle quote del gettito percette nei territori provinciali sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri stabiliti dallo Statuto di autonomia per il riparto delle entrate tributarie». Tali criteri, evidenzia ancora la ricorrente, assegnano alla Provincia autonoma di Trento gli otto decimi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa sul territorio provinciale e i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (art. 75, lettere e e g, dello statuto speciale), con la precisazione che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla Regione e alle Province autonome sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della Regione e delle rispettive Province (art. 75-*bis*, comma 1, dello statuto speciale). I medesimi criteri assegnano alla Provincia autonoma anche le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali, con riguardo a quelli del territorio provinciale (art. 80, comma 3, dello statuto speciale).

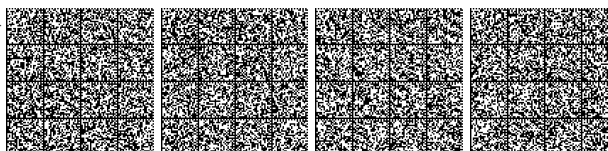
1.1.1.- Secondo la ricorrente, la destinazione delle somme dovute dai contribuenti della Provincia autonoma di Trento a titolo di imposta, e recuperate a seguito di procedure di collaborazione volontaria, dovrebbe pacificamente essere quella prevista dallo statuto di autonomia.

La Provincia autonoma di Trento, infatti, ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 66 del 2016, è già intervenuta sulla procedura di collaborazione volontaria prevista dagli artt. da 5-*quater* a 5-*septies* del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014. Con tale sentenza, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, nella parte in cui si applicava alla Regione autonoma Valle d'Aosta (allora ricorrente), dell'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014, che attribuisce allo Stato il gettito di quella operazione, per contrasto con le norme sull'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta, che invece assegnano integralmente alla stessa Regione autonoma il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), dell'imposta sul reddito delle società (IRES), delle relative imposte sostitutive, dell'IVA, nonché, per i nove decimi, quello di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percette nel territorio regionale.

Con riferimento alle norme qui impugnate, la ricorrente riconosce che esse non contengono una analogha disposizione di riserva espressa allo Stato del gettito recuperato. Tuttavia, sostiene che tale riserva possa essere implicitamente riconosciuta operante, in base a numerosi indici interpretativi.

Per tale ragione, la Provincia autonoma di Trento impugna l'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, «ove interpretati nel senso di escludere, ovvero nella parte in cui escludono, che il gettito della collaborazione volontaria disciplinata dallo stesso art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016 sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri statutari, disponendone invece l'acquisizione al bilancio dello Stato».

1.1.2.- La ricorrente rileva che l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014 (che tale riserva in favore dello Stato prevede) continua a fare specifico riferimento «alle entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui agli artt. da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167», e non si riferisce, dunque, alle entrate derivanti dal comma 5-*octies*, introdotto dal d.l. n. 193 del 2016, come convertito. Aggiunge, poi, che l'art. 7, comma 1, del d.l.



n. 193 del 2016, come convertito, stabilisce che alle istanze presentate in esecuzione dell'art. 5-*octies* si applicano gli artt. da 5-*quater* a 5-*septies* del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, nonché l'art. 1, commi da 2 a 5, di quest'ultima legge, senza richiamare, dunque, il successivo comma 7, cioè la disposizione che assegna integralmente allo Stato i proventi dell'operazione.

Tuttavia, a giudizio della ricorrente, «[c]iò che non è stabilito da norma espressa sembra tuttavia implicato dalle disposizioni che quantificano il gettito per lo Stato».

In particolare, l'art. 1, comma 633, della legge n. 232 del 2016, entrato in vigore successivamente, stabilisce che «[l]e maggiori entrate per l'anno 2017 derivanti dall'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, sono quantificate nell'importo di 1.600 milioni di euro», e i commi da 634 a 636 della stessa legge n. 232 del 2016 prevedono le misure da attuare qualora il monitoraggio delle istanze presentate evidenziasse che il gettito atteso dai conseguenti versamenti non consenta di raggiungere l'importo atteso, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il rispetto del pareggio di bilancio.

Da queste norme la ricorrente desume che tale stima riguarda entrate del bilancio dello Stato, come sarebbe confermato dal successivo art. 2 della medesima legge n. 232 del 2016, che, nell'approvare lo stato di previsione dell'entrata, stabilisce che «[l]'ammontare delle entrate previste per l'anno finanziario 2017, relative a imposte, tasse, contributi di ogni specie e ogni altro provento, accertate, riscosse e versate nelle casse dello Stato, in virtù di leggi, decreti, regolamenti e di ogni altro titolo, risulta dall'annesso stato di previsione dell'entrata (Tabella n. 1)».

Ulteriore conferma si trarrebbe dalla relazione tecnica al disegno di legge di bilancio per il 2017, da cui emergerebbe che la quantificazione in 1,6 miliardi di euro del gettito stimato della collaborazione volontaria disciplinata dall'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, sia stata operata considerando integralmente imputabile allo Stato gli incassi dell'operazione. Nei conteggi richiamati nella relazione tecnica, infatti, non sarebbe stata in alcun modo considerata la componente di imposta devoluta dagli statuti speciali alle Province autonome e ad altri enti ad autonomia differenziata.

1.1.3.- Secondo la ricorrente, dunque, le disposizioni degli artt. 1 e 2 della legge n. 232 del 2016 conferirebbero all'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, significato lesivo dell'autonomia finanziaria della Provincia, vincolando l'interprete - «con un effetto analogo a quello della interpretazione autentica» - a considerare imputabile integralmente al bilancio dello Stato il gettito derivante dalla procedura di cui all'appena citato art. 7.

Tale interpretazione sarebbe avvalorata anche dalla mancanza, nel d.l. n. 193 del 2016, come convertito, di una generale clausola di salvaguardia delle competenze degli enti ad autonomia differenziata.

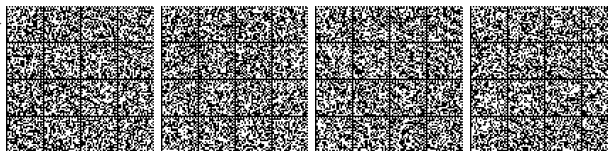
Non svolgerebbe tale funzione il comma 638 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, il quale prevede che «[l]e disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Infatti, la norma che quantifica una entrata del bilancio dello Stato (comma 633) e quella che la imputa nello stato di previsione dello stesso bilancio statale (art. 2) non sarebbero di per sé destinate ad «applicarsi» alla Provincia ricorrente. La clausola ricordata, dunque, risulterebbe «incapace di impedire gli effetti riflessi che gli artt. 1, commi 633-636, e 2 hanno sulla destinazione delle risorse generate dall'applicazione dell'art. 7 del decreto-legge n. 193 del 2016». Anzi, osserva ancora la Provincia autonoma di Trento, solo in assenza di tali disposizioni della legge di bilancio per il 2017 sarebbe dovuta prevalere una interpretazione conforme a Costituzione (e, dunque, allo statuto di autonomia), con assegnazione alla ricorrente della dovuta parte del gettito.

Il ricorso della Provincia autonoma di Trento, in definitiva, si rivolge avverso l'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016 nella parte in cui esso, da solo o in combinazione con l'art. 1, commi da 633 a 636, nonché con l'art. 2 della legge n. 232 del 2016, determini l'assegnazione allo Stato di risorse tributarie che per Statuto spettano alla ricorrente Provincia, e s'indirizza contro l'art. 1, commi da 633 a 636, nonché contro l'art. 2 della legge n. 232 del 2016, nella misura in cui, quantificando il gettito e assegnandolo al bilancio dello Stato, contribuiscano a determinare tale effetto.

1.2.- La ricorrente evidenzia, in primo luogo, il contrasto delle disposizioni impugnate con gli artt. 75, 75-*bis* e 80 dello statuto speciale, nonché con gli artt. 5 e 6 del d.lgs. n. 268 del 1992.

Essa espone che la procedura di collaborazione volontaria fiscale interessa le imposte sui redditi e le relative addizionali, le imposte sostitutive, l'imposta regionale sulle attività produttive, l'imposta sul valore degli immobili all'estero, l'imposta sul valore delle attività finanziarie all'estero e l'imposta sul valore aggiunto.

La riapertura dei termini della collaborazione volontaria genera, dunque, un gettito consistente nel versamento di imposte su cespiti non dichiarati e dei correlativi interessi e sanzioni e, dunque, di tributi erariali e relative addizionali locali che sarebbero - pro quota e limitatamente all'importo incassato nel territorio provinciale - di spettanza della Provincia autonoma di Trento, ai sensi dei richiamati parametri statutari e di attuazione statutaria,



che attribuiscono alla Provincia anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, «a uffici situati fuori del territorio della regione e delle rispettive province» (art. 75-bis, comma 1, dello statuto speciale).

Le disposizioni impugnate, invece, non solo imputerebbero integralmente allo Stato il gettito derivante dalla collaborazione volontaria, così sottraendo illegittimamente, oggi, alla Provincia autonoma risorse tributarie che le sono devolute dalle norme dello statuto; ma, per il futuro, sovrapponendosi alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate, precluderebbero il «recupero "ordinario" di tali tributi», che potrebbe portare nelle casse provinciali le quote del relativo gettito.

Secondo la ricorrente, infatti, se il legislatore non avesse riaperto i termini per la collaborazione volontaria fiscale riservandone il gettito allo Stato, parte di quest'ultimo sarebbe comunque stato recuperato attraverso le vie ordinarie e ripartito tra Stato e Province autonome secondo i criteri dettati nello statuto. La rilevanza di questo profilo di lesione sarebbe confermata dalla specifica norma dello statuto speciale, dettata nell'art. 81 (*recte*: 82), che riconosce alle Province autonome il potere di concorrere a definire gli indirizzi per l'accertamento dei tributi e di stipulare i conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali, in tal modo riconoscendo l'interesse dell'ente autonomo «a che l'attività di accertamento sia svolta nel modo più efficace».

1.3.- Ad avviso della Provincia autonoma di Trento, risulterebbero violati anche gli artt. 75-bis, comma 3 [*recte*: 3-bis], e 79, comma 4, dello statuto speciale, in quanto le disposizioni impugnate determinerebbero una riserva di gettito allo Stato in carenza delle condizioni statutariamente previste per l'introduzione di riserve (art. 75-bis, comma 3 [*recte*: 3-bis]) e nonostante la clausola che vieta, in via generale, riserve in favore dello Stato (art. 79, comma 4).

Secondo la ricorrente, che si ricollega, sul punto, alla sentenza della Corte costituzionale n. 66 del 2016, nel caso in esame non verrebbe in rilievo né una maggiorazione di aliquote né un'istituzione di nuovi tributi, bensì un recupero di tributi ordinari secondo regole particolari, come dimostrato dal fatto che l'operazione non viene distintamente contabilizzata (e dunque non affluisce a speciali capitoli di bilancio dello Stato) e che il relativo gettito non è destinato «al finanziamento di nuove specifiche spese di carattere non continuativo», bensì al raggiungimento di generali equilibri di finanza pubblica. Del resto, osserva ancora la Provincia autonoma di Trento, tale generica destinazione risulta non solo dal preambolo del d.l. n. 193 del 2016, che menziona le esigenze di finanza pubblica e la finalità di garantire l'effettività del gettito delle entrate e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari, ma anche da quanto stabiliscono i commi 634 e 635 della legge di bilancio per il 2017, per il caso di scostamenti tra la previsione di incasso e il gettito effettivo, poiché per tale ipotesi sono previste misure alternative finalizzate ad evitare «un pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica» e ad «assicurare il rispetto dell'art. 81 della Costituzione».

1.4.- Da ultimo, la destinazione del gettito allo Stato sarebbe lesiva anche degli artt. 103, 104 e 107 dello statuto di autonomia, che sanciscono il metodo pattizio, nonché del principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'accordo stipulato tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano il 15 ottobre 2014.

A giudizio della Provincia autonoma di Trento, infatti, le norme impugnate interverrebbero su una materia che lo statuto speciale regola con disposizioni da essa concordate con lo Stato, disciplinando tale materia in modo incompatibile con i contenuti dell'accordo, appunto recepiti nello statuto di autonomia.

Ciò posto, la ricorrente evidenzia che la modifica delle norme dello statuto speciale è possibile o con legge costituzionale (art. 103 dello statuto) oppure, limitatamente alle norme del titolo VI, con la procedura negoziata regolata dall'art. 104 dello statuto, sicché l'intervento unilaterale dello Stato lederebbe tali disposizioni, oltre che il principio del metodo pattizio (ricavato anche dall'art. 107 dello statuto) e «l'imperativo di leale collaborazione», stante la violazione di quanto pattuito tra lo Stato e la Provincia autonoma nell'ottobre del 2014.

In tal senso, del resto, avrebbe già deciso la Corte costituzionale (con la sentenza n. 66 del 2016) con riferimento alla norma che riserva allo Stato il gettito della precedente fase della collaborazione volontaria, giudicata in contrasto con l'ordinamento finanziario della Valle d'Aosta, contenente norme analoghe a quelle vigenti per la disciplina delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

2.1.- Il resistente, dopo aver ricostruito i profili essenziali della disciplina della collaborazione volontaria fiscale, ha osservato che l'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, inserendo nel d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, l'art. 5-*octies*, ha riaperto i termini per l'adesione a tale procedura, mentre l'art. 1, comma 633, della legge n. 232 del 2016, ha previsto che le maggiori entrate derivanti dall'attuazione della nuova fase della procedura di volontaria collaborazione siano quantificate nell'importo di 1.600 milioni di euro.



2.2.- A parere del resistente, le questioni sollevate dalla Provincia autonoma di Trento sarebbero, in primo luogo, inammissibili sia per carenza di interesse ad agire, sia per genericità delle censure.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, infatti, le norme impugnate non configurerebbero alcuna riserva erariale in senso tecnico, limitandosi a riaprire i termini della collaborazione volontaria in materia fiscale, senza fare alcun riferimento alla destinazione delle somme recuperate. In quest'ottica, in particolare, il comma 633 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 si limiterebbe a fornire «una mera stima» delle maggiori entrate per l'anno 2017.

Il resistente, inoltre, evidenzia che la Provincia autonoma di Trento non aveva impugnato l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014, che prevedeva espressamente la destinazione in favore del bilancio statale delle entrate derivanti dalla collaborazione volontaria in materia fiscale, e che con il ricorso in esame viene censurata la disciplina della nuova collaborazione volontaria introdotta dall'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, il quale, non configurando una riserva erariale, non porrebbe in essere alcuna violazione dell'autonomia finanziaria della ricorrente.

Muovendo da un presupposto ermeneutico errato, dunque, le questioni sollevate dalla ricorrente dovrebbero essere dichiarate non fondate, «giacché non si rinvergono nelle disposizioni impugnate elementi che inducano ad avvalorare l'interpretazione dalla stessa prospettata».

3.- Anche la Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 31 gennaio-6 febbraio 2017, poi depositato il 10 febbraio 2017 (r.r. n. 11 del 2017), ha impugnato l'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2, della legge n. 232 del 2016, per violazione: degli artt. 75, 75-bis, 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; del d.lgs. n. 268 del 1992; del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 Cost. e dell'accordo stipulato con il Governo in data 15 ottobre 2014, «nonché del principio pattizio/consensualistico».

3.1.- La Provincia autonoma di Bolzano ricostruisce, nel ricorso, la disciplina posta dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, che riapre i termini per la procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale, regolata dagli artt. da 5-*quater* a 5-*septies* del d.l. n. 167 del 1990, come convertito, introdotti dalla legge n. 186 del 2014. E ricorda, in particolare, che la riapertura della procedura è operata con l'inserimento, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, dell'art. 5-*octies*, che contestualmente specifica ulteriori modalità e condizioni della nuova fase della volontaria collaborazione.

La ricorrente evidenzia che il citato art. 7 non reca alcun riferimento alla stima del gettito previsto dall'adozione della misura e neppure contiene - a differenza di quanto previsto dall'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014 per la precedente fase - alcun riferimento esplicito alla destinazione delle maggiori entrate, ma neppure alcuna disposizione che chiarisca l'attribuzione di tali maggiori entrate alle Province autonome, limitatamente alle quote e con riferimento ai tributi i cui gettiti spettano alle medesime ed agli enti locali dei rispettivi territori, ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione.

Piuttosto, i commi da 633 a 636 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 quantificano l'importo atteso (stimato dal comma 633 in 1.600 milioni di euro) e prevedono le misure da attuare qualora, dal monitoraggio delle istanze presentate, il gettito atteso dai conseguenti versamenti non consenta la realizzazione integrale del suddetto importo, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il rispetto del pareggio di bilancio.

Se ne dovrebbe desumere, anche a giudizio della Provincia autonoma di Bolzano, che le maggiori entrate derivanti dalla collaborazione volontaria confluiscono integralmente nel bilancio dello Stato. L'assunto sarebbe dimostrato dal fatto che, per effetto dell'approvazione dello stato di previsione dell'entrata per il 2017 (ai sensi dell'art. 2 della legge n. 232 del 2016), il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto 27 dicembre 2016, recante «Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019», ha previsto, al capitolo 1173, uno stanziamento pari a 2,4 miliardi di euro, includendo in tale somma proprio i 1.600 milioni di euro derivanti dalla riapertura dei termini della collaborazione volontaria fiscale.

3.2.- In forza del titolo VI dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige, ricorda la ricorrente che le Province autonome di Trento e di Bolzano godono di una particolare autonomia in materia finanziaria. Ciò grazie alla previsione di un meccanismo peculiare per la modificazione delle disposizioni recate dal titolo VI dello statuto d'autonomia, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome, in applicazione dell'art. 104 del medesimo statuto.

Proprio attraverso tale meccanismo si sarebbe giunti alla definizione di un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, da ultimo con l'accordo del 15 ottobre 2014 cosiddetto «Patto di garanzia», stipulato tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Tale accordo, recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190 - recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)» - ha, quindi, ulteriormente rinnovato il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, tanto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 28 del 2016, avrebbe confermato che le



Province autonome godono di una particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata (e rafforzata) da un meccanismo peculiare di modificazione delle relative disposizioni statutarie, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome.

Ciò posto, ricorda la Provincia autonoma ricorrente che, in forza dell'art. 75 dello statuto speciale di autonomia, sono attribuite alle Province autonome di Trento e di Bolzano quote del gettito delle entrate tributarie specificamente indicate dalla disposizione richiamata, e che il successivo art. 75-bis, al comma 1, specifica che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alla Regione ed alle Province autonome sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale ed affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, ad uffici situati fuori dal territorio della Regione e delle rispettive Province. Lo stesso articolo limita poi, al comma 3-bis, le fattispecie di riserve all'erario ad ipotesi del tutto eccezionali (connesse all'introduzione di maggiorazioni di aliquote o all'istituzione di nuovi tributi), escludendo espressamente, peraltro, l'ammissibilità di riserve di gettito destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

Infine, il comma 4 dell'art. 79 dello statuto di autonomia prevede, quale formula di chiusura a garanzia della stabilità del nuovo assetto dei rapporti finanziari, che «[n]ei confronti della regione e delle province e degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sono applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dal presente titolo».

3.3.- Secondo la ricorrente, dunque, poiché la Corte costituzionale, nella sentenza n. 66 del 2016, avrebbe escluso che il gettito riscosso per effetto della volontaria collaborazione possa essere considerato derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome dovrebbero essere le destinatarie della devoluzione dei tributi erariali prevista dallo statuto di autonomia, anche in riferimento al gettito riscosso in base alla procedura di collaborazione volontaria di cui alle norme statali in questione. Si tratterebbe, infatti, di maggiori entrate riguardanti il gettito tributario originariamente evaso attraverso la violazione degli obblighi dichiarativi e, successivamente, «emerso» in applicazione delle procedure in questione.

In ogni caso, il gettito così recuperato sarebbe privo dei requisiti statutariamente previsti per risultare possibile oggetto di riserva all'erario.

3.4.- Posto che le citate norme statutarie in materia finanziaria sono state approvate con la procedura prevista dall'art. 104 dello statuto speciale di autonomia, la riserva al bilancio statale delle maggiori entrate derivanti dalle procedure di collaborazione volontaria costituirebbe un'unilaterale violazione dell'accordo del 15 ottobre 2014 concluso con il Governo. Tale accordo avrebbe definito in modo esaustivo la natura e la misura della partecipazione delle Province autonome ai processi di risanamento della finanza pubblica, ed in particolare l'entità dei concorsi assicurati dalla Regione e dalle Province autonome. Sarebbero altresì violati il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 Cost., e quello pattizio, definito, per quanto riguarda la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dagli artt. 103, 104 e 107 dello statuto speciale di autonomia.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio di legittimità costituzionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato, con argomentazioni del tutto analoghe a quelle spese nell'atto di costituzione nel giudizio instaurato con il ricorso della Provincia autonoma di Trento ed illustrate al precedente punto 2.

5.- Entrambe le ricorrenti hanno depositato, in vista dell'udienza pubblica, memorie illustrative, con le quali hanno ribadito le argomentazioni che sorreggono i ricorsi introduttivi, ritenendo non condivisibile la difesa dell'Avvocatura generale dello Stato, in ordine alla carenza di lesività delle disposizioni censurate.

La Provincia autonoma di Bolzano evidenzia, altresì, che non incide sull'ammissibilità dell'impugnazione il fatto di non aver proposto ricorso contro l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014, trattandosi di disposizione non applicabile alla nuova fase della collaborazione volontaria in materia fiscale.

Aggiunge, infine, che le norme impugnate, per il futuro, sovrapponendosi alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate, precluderebbero il «recupero per le vie ordinarie di tali tributi», che potrebbe portare nelle casse provinciali le quote del relativo gettito. In tal modo esse violerebbero anche l'art. 81 (*recte*: 82) dello statuto di autonomia.

La Provincia autonoma di Trento, per parte sua, osserva che non è escluso il vaglio di costituzionalità di una norma - quella che devolve integralmente allo Stato il gettito della collaborazione volontaria «senza considerare le regole statutarie sulle quote di tributi erariali spettanti alla Provincia» - che non è contenuta in una sola disposizione di legge, ma che si riconduce «al combinato operare di diverse disposizioni». Ricorda poi che nel giudizio in via principale sono ammesse, dalla giurisprudenza costituzionale, le questioni promosse «in via cautelativa ed ipotetica», sulla base di interpretazioni prospettate come possibili e purché non implausibili. Conclude, alla luce delle difese articolate



dall'Avvocatura generale dello Stato, che, qualora la Corte costituzionale dovesse ritenere che le norme impugnate non precludano l'attribuzione alla Provincia autonoma delle quote recuperate e che le spettano per statuto, «la questione di costituzionalità sarebbe risolta in via interpretativa in modo comunque soddisfacente per la ricorrente».

Considerato in diritto

1.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe, hanno impugnato l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2, 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), ritenendoli in contrasto con gli artt. 75, 75-bis, e 79, nonché con gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto speciale, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

A loro avviso, vi sarebbe inoltre lesione degli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); e risulterebbe violato altresì il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, anche alla luce dell'accordo del 15 ottobre 2014 stipulato con il Governo.

Per la Provincia autonoma di Trento, le disposizioni censurate sarebbero state emanate anche in violazione degli artt. 80 e 81 (*recte*: 82) dello statuto di autonomia.

La censura fondata sulla lesione dell'art. 82 dello statuto risulta proposta anche dalla Provincia autonoma di Bolzano, ma soltanto nella memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza pubblica fissata per la discussione dei ricorsi.

2.- Entrambe le ricorrenti ricordano che l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, riapre i termini per la procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale, regolata dagli artt. da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, a loro volta introdotti dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio).

La riapertura dei termini sarebbe stata operata, appunto, con l'inserimento, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, dell'art. 5-*octies*, che specifica ulteriori modalità e condizioni della nuova procedura.

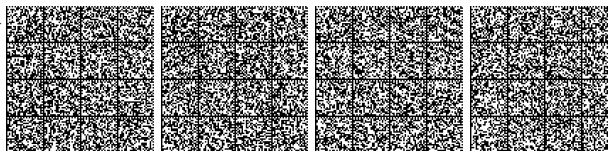
Le ricorrenti non contestano l'istituto della collaborazione volontaria in sé considerato, ma lamentano che la disciplina introdotta dalle disposizioni impugnate non preveda - ed anzi, secondo la Provincia autonoma di Trento, «sembri addirittura escludere» - che il gettito tributario recuperato sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri stabiliti dallo statuto di autonomia.

Infatti, secondo la ricostruzione operata dalle ricorrenti, tale maggior gettito sarebbe destinato integralmente all'erario, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e del rispetto del pareggio di bilancio.

In particolare, le Province autonome di Trento e di Bolzano ritengono che il lamentato effetto lesivo derivi dagli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, nel loro operare congiunto con l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito.

Il citato comma 633, infatti, stabilisce che «[l]e maggiori entrate per l'anno 2017 derivanti dall'articolo 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, sono quantificate nell'importo di 1.600 milioni di euro»; i commi da 634 a 636 della stessa legge n. 232 del 2016 prevedono le misure correttive da adottare qualora il monitoraggio delle istanze presentate evidenziasse che il gettito atteso dai conseguenti versamenti non consenta la realizzazione integrale dell'importo di cui al predetto comma 633, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il rispetto del pareggio di bilancio.

Dall'esame complessivo di queste disposizioni, le ricorrenti traggono la convinzione che la stima ricordata riguardi entrate destinate al solo bilancio dello Stato, come sarebbe confermato dal successivo art. 2 della medesima legge n. 232 del 2016, che disciplina lo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2017: in tale documento, infatti, in forza del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 dicembre 2016 (Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019),



sarebbe stato inserito un apposito capitolo (contraddistinto dal n. 1173), avente ad oggetto «[v]ersamenti delle somme dovute in base all'invito al contraddittorio in attuazione della procedura di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, da destinare alle finalità previste dalla normativa vigente».

In tal modo, sarebbero violate le norme finanziarie dello statuto speciale e delle relative disposizioni di attuazione, in applicazione delle quali, invece, il gettito consistente nel versamento di imposte su cespiti non dichiarati e dei correlativi interessi e sanzioni e, dunque, di tributi erariali e relative addizionali locali, deve essere assegnato - pro quota e limitatamente all'importo percepito nel territorio provinciale - alle Province autonome.

L'afflusso integrale nelle casse dello Stato delle somme recuperate con la procedura di collaborazione volontaria, inoltre, introdurrebbe una riserva di gettito allo Stato, in carenza delle condizioni previste dallo statuto speciale, in violazione degli artt. 75-*bis*, comma 3-*bis*, e 79, comma 4, di quest'ultimo.

Sarebbero, ancora, violate le norme statutarie che sanciscono il metodo pattizio, unitamente al principio di leale collaborazione, anche in relazione all'accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014. Tale accordo, recepito nello statuto, avrebbe definito in modo esaustivo natura e misura della partecipazione delle Province autonome ai processi di risanamento della finanza pubblica, e specificamente l'entità dei concorsi assicurati dalla Regione e dalle Province autonome.

Infine, in prospettiva futura, le disposizioni impugnate si sovrapporrebbero alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate, e precluderebbero il recupero "ordinario" di tali tributi, in tal modo violando anche l'art. 81 (*recte*: 82) dello statuto di autonomia.

3.- I ricorsi vertono sulle medesime disposizioni e queste sono censurate in riferimento a parametri e con argomentazioni in larga misura coincidenti, sicché appare opportuna la riunione dei relativi giudizi ai fini di una decisione congiunta.

4.- Vanno decise prioritariamente alcune questioni preliminari oggetto di eccezione di parte o, comunque, rilevabili di ufficio.

4.1.- In primo luogo, è da osservare che, successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'art. 1-*ter* del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, ha modificato l'art. 5-*octies* del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014.

In relazione alla disciplina della nuova fase della collaborazione volontaria tale articolo ha introdotto alcune novità, essenzialmente riguardanti gli aspetti procedurali e i criteri per la determinazione delle sanzioni.

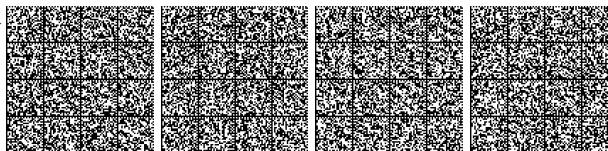
Inoltre, l'art. 20, comma 6, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha modificato il comma 634 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, aggiungendo una nuova possibilità di intervento correttivo, basata sull'utilizzo di altre entrate, nell'ipotesi in cui il gettito atteso non corrisponda alla previsione contenuta nel precedente comma 633.

Si tratta, all'evidenza, di innovazioni normative che non incidono sui termini delle questioni sollevate, che non riguardano né i presupposti, né l'ambito di applicazione, né le modalità di svolgimento delle procedure di collaborazione volontaria e neppure la determinazione delle sanzioni conseguenti, ma soltanto la destinazione del gettito recuperato. Su questo profilo lo *ius superveniens* non introduce alcuna innovazione, nemmeno nella parte in cui amplia le possibilità di intervento correttivo in caso di accertata diminuzione del gettito atteso dalla procedura di collaborazione volontaria.

4.2.- Le Province autonome ricorrenti riconoscono che le norme denunciate non contemplano un espresso rinvio al comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, che prevede la destinazione del gettito recuperato - in applicazione degli artt. da 5-*quater* a 5-*septies* del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014 - ad apposite finalità, in modo da essere definitivamente acquisito dallo Stato.

Ritengono, tuttavia, che la complessiva disciplina oggetto d'impugnazione debba essere interpretata nel senso di non prevedere - ed anzi, secondo la Provincia autonoma di Trento, nel senso di escludere - che il ricavato delle quote del gettito recuperate e percepite nei territori provinciali sia distribuito tra lo Stato e le ricorrenti in applicazione dei criteri stabiliti dallo statuto di autonomia per il riparto delle entrate tributarie.

Viene in rilievo, dunque, un'impugnativa promossa in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di un'interpretazione prospettata soltanto come possibile. La giurisprudenza costituzionale ritiene tuttavia ammissibile un tale genere di ricorso, poiché, nel giudizio in via principale, devono essere esaminate anche le lesioni in ipotesi derivanti da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate (da ultimo, sentenza n. 212 del 2017).



L'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, circa una presunta carenza di interesse alla proposizione dei ricorsi, va dunque rigettata, perché, nel caso di specie, deve escludersi una valutazione d'implausibilità prima facie della lettura offerta dalle ricorrenti (sentenza n. 154 del 2017).

4.3.- Entrambe le Province autonome hanno sostenuto che le disposizioni impugnate violerebbero, tra gli altri, anche l'art. 81 (*recte*: 82) dello statuto speciale, in quanto, sovrapponendosi, per il futuro, alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate, precluderebbero il recupero "ordinario" di tali tributi, che potrebbe portare nelle casse provinciali le quote del relativo gettito. Vi sarebbe perciò lesione del citato parametro statutario, che riconosce alle Province autonome il potere di concorrere a definire gli indirizzi per l'accertamento dei tributi e di stipulare i conseguenti accordi operativi con le agenzie fiscali.

Tuttavia, in nessuna parte delle delibere delle rispettive Giunte provinciali di autorizzazione alla proposizione dei ricorsi si rinviene, non solo l'indicazione dell'art. 81 (o, più correttamente, 82) dello statuto di autonomia come parametro da evocare, ma neppure alcuna argomentazione che attribuisca alle disposizioni censurate un'incidenza negativa sulla futura attività di accertamento e riscossione dei tributi erariali.

Sebbene la giurisprudenza costituzionale attribuisca alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica «nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio», riconoscendo ad essa il potere di integrare una sola parziale individuazione dei motivi di censura, tale discrezionalità «trova il suo limite nel perimetro delle ragioni espresse nella deliberazione a ricorrere poiché è evidente che non possono essere introdotte censure diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate dall'organo politico» (così, da ultimo, sentenza n. 228 del 2017).

Nel caso di specie, le delibere con le quali gli organi esecutivi delle Province autonome hanno disposto la proposizione dei ricorsi non fanno alcun cenno alla questione di cui si tratta. Essa va dunque dichiarata inammissibile, anche tenuto conto del fatto che la Provincia autonoma di Bolzano ha illustrato il relativo motivo di doglianza solo nella memoria illustrativa.

4.4.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le questioni sollevate dalle ricorrenti dovrebbero essere dichiarate inammissibili per la genericità delle censure articolate nei ricorsi introduttivi.

L'eccezione non è fondata.

Le ricorrenti, infatti, hanno puntualmente ricostruito il contenuto precettivo delle disposizioni impugnate, interpretandole in un senso tale da evidenziare il conseguente effetto lesivo sulle norme statutarie (e di attuazione statutaria) - tutte specificamente indicate ed illustrate - relative all'autonomia finanziaria delle Province autonome.

A ben vedere, dunque, il ricorso identifica correttamente i termini delle questioni proposte, individuando le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale.

Per parte sua, la verifica della correttezza dell'interpretazione proposta è invece profilo che non attiene al vaglio preliminare di ammissibilità delle questioni.

5.- Passando, quindi, al merito, le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle ricorrenti vanno dichiarate non fondate, nei sensi precisati nella motivazione che segue.

5.1.- Con sentenza n. 66 del 2016, questa Corte ha chiarito che, attraverso le procedure di collaborazione volontaria in materia fiscale, introdotte con la legge n. 186 del 2014, i contribuenti possono spontaneamente definire, mediante il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero.

Vengono in rilievo, dunque, disposizioni «tutte orientate alla finalità di contrasto dell'evasione fiscale» (così, ancora, sentenza n. 66 del 2016).

L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016 inserisce, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, l'art. 5-*octies*, che ha aperto una nuova "finestra temporale" per consentire ai contribuenti di avvalersi dell'istituto della collaborazione volontaria, introducendo, però, talune modifiche di carattere procedurale e relative alla misura delle sanzioni irrogabili, così conferendo all'istituto un carattere di novità rispetto a quanto previsto in origine.

Il ricordato art. 5-*octies* rinvia a diverse disposizioni della legge n. 186 del 2014, ma non anche all'art. 1, comma 7, che non solo prevedeva espressamente la destinazione del gettito fiscale, così recuperato, ad un «apposito capitolo» dell'entrata del bilancio dello Stato, ma ne disponeva altresì la successiva destinazione, «anche mediante riassegnazione», alle finalità specifiche elencate dalla medesima disposizione.



5.2.- Ciò posto, occorre muovere dalla considerazione che anche le entrate di cui qui si discute «riguardano il gettito tributario originariamente evaso attraverso la violazione degli obblighi dichiarativi e, successivamente, “emerso” in applicazione delle citate procedure» (sentenza n. 66 del 2016).

Come dedotto in entrambi i ricorsi, lo statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige prevede che le quote del gettito tributario percepite nei territori provinciali siano ripartite tra lo Stato e le Province autonome secondo criteri che assegnano a ciascuna Provincia autonoma gli otto decimi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa sul territorio provinciale e i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali (compresa l'IVA sulle importazioni), dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (art. 75, comma 1, lettere da a a g, dello statuto speciale).

È da precisare che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alle Province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della Regione e delle rispettive Province (art. 75-bis, comma 1).

Lo statuto di autonomia, inoltre, attribuisce alle Province autonome le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali del territorio provinciale (art. 80, comma 3).

Con riferimento alla potestà comunque riconosciuta allo Stato di riservare all'erario gettiti di natura tributaria riscossi nel territorio delle due Province autonome, la giurisprudenza di questa Corte (pur maturata in relazione alle norme statutarie vigenti prima delle modifiche operate in attuazione del citato accordo del 15 ottobre 2014: sentenze n. 142 del 2012 e n. 182 del 2010) ne ha subordinato la legittimità alla verifica della sussistenza di tutte le condizioni tassativamente individuate dalla normativa statutaria (ora dettata dall'art. 75-bis, comma 3-bis). Tali condizioni sono costituite dal collegamento con l'introduzione di maggiorazioni di aliquote o con l'istituzione di nuovi tributi, il cui gettito sia destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., di nuove specifiche spese di carattere non continuativo e non rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle Province. Occorre poi che la misura risulti temporalmente delimitata, con gettito contabilizzato distintamente nel bilancio statale, ferma restando l'inammissibilità di riserve destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

5.3.- In base a quanto illustrato, e partendo dalla constatazione che «la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto» (così, ancora, sentenza n. 66 del 2016), il complessivo quadro normativo è chiaro: se le disposizioni denunciate nel presente giudizio dovessero essere interpretate nel senso di sottrarre alle Province, in tutto o in parte, il gettito ottenuto attraverso la nuova procedura di collaborazione volontaria, esse si porrebbero in contrasto con le disposizioni dell'ordinamento finanziario dettato dallo statuto di autonomia, che tale devoluzione, invece, prevedono pro quota.

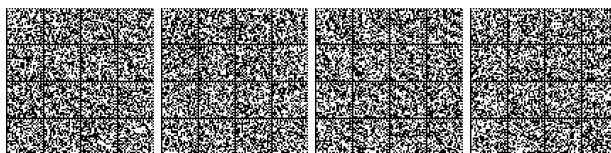
Non può essere questa, tuttavia, la corretta interpretazione delle disposizioni oggetto d'impugnazione.

A differenza della disciplina relativa all'originaria fase della collaborazione volontaria, nell'attuale regolamentazione manca una espressa previsione legislativa di destinazione specifica delle somme recuperate dall'evasione. Infatti, nel comma 5-octies introdotto dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, non compare alcun richiamo al comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, che quella destinazione espressamente continua a prevedere per le sole risorse derivanti dalla prima fase di applicazione dell'istituto.

Solo il citato comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, oltre a fare riferimento ad un apposito capitolo nel bilancio dello Stato nel quale far confluire le somme recuperate, prevede che esse vengano destinate, «anche mediante riassegnazione», alla soddisfazione di specifiche finalità, analiticamente indicate.

Vero che la legge di bilancio per il 2017 contempla anch'essa un apposito capitolo di bilancio, ove viene fatto confluire il gettito “emerso” per effetto della collaborazione volontaria. Ma proprio il mancato richiamo alla disposizione che imprimeva al gettito ottenuto la destinazione a specifiche finalità, da soddisfare mediante riassegnazione delle relative somme, implica che l'allocazione in tale capitolo della somma “emersa” in attuazione della nuova fase della collaborazione volontaria non incide sul successivo, necessario, riparto secondo le normative statutarie (e di attuazione statutaria) relative a ciascuna autonomia speciale.

In tal senso, del resto, è orientata la stessa difesa spiegata, in entrambi i giudizi, dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale le norme impugnate non configurano «alcuna riserva erariale in senso tecnico». Per l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare, il comma 633 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 si limiterebbe a fornire «una mera stima» delle maggiori entrate per l'anno 2017, attese in esito alla nuova fase della procedura di collaborazione volontaria, non potendosi rinvenire «nelle disposizioni impugnate elementi che inducano ad avvalorare l'interpretazione» prospettata dalle ricorrenti.



Alla luce di questa complessiva interpretazione - sulla quale, tra l'altro, in sede di udienza pubblica sia le ricorrenti sia la resistente hanno mostrato di concordare - tutte le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 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), promossa dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento all'art. 82 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento all'art. 82 del d.P.R. n. 670 del 1972, con la memoria depositata il 13 novembre 2017;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, promosse dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 75, 75-bis, 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, agli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) ed al principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, e degli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, in riferimento agli artt. 75, 75-bis, 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 268 del 1992 ed al principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 271

Sentenza 6 - 14 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ipoteca - Riduzione - Tipologia e forma del provvedimento che la dispone.

– Codice civile, artt. 2877, secondo comma, e 2884.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2877, secondo comma, e dell'art. 2884 del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Padova, nel procedimento cautelare ante causam ex art. 700 del codice di procedura civile, vertente tra Immobiliare Alto Adriatico srl e Impresa Costruzioni Gallo-Road srl, con ordinanza del 7 febbraio 2017, iscritta al n. 76 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

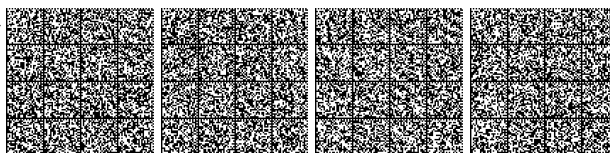
udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un procedimento cautelare ante causam ex art. 700 del codice di procedura civile - instaurato, in pendenza di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, da parte della medesima società opponente, per ottenere la riduzione dell'ipoteca iscritta dall'intimante su beni, di proprietà di essa asserita debitrice, di valore asseritamente sproporzionato rispetto all'ammontare del credito garantito - l'adito giudice monocratico del Tribunale ordinario di Padova, premessane la rilevanza, ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale degli artt. 2877, secondo comma, del codice civile (per il quale «Se la riduzione è stata ordinata con sentenza, le spese del giudizio sono a carico del soccombente [...]»), e 2884 cod. civ. (per cui «La cancellazione deve essere eseguita dal conservatore, quando è ordinata con sentenza passata in giudicato [...])).

Sul presupposto che la «riduzione» per restituzione dei beni costituisca una forma parziale di «cancellazione» dell'ipoteca, per cui anche la riduzione non possa altrimenti disporsi che con «sentenza passata in giudicato», come assume evincersi dalle disposizioni denunciate, il rimettente ne prospetta il contrasto con gli artt. 3 e 24 della Costituzione, nella parte, appunto, in cui le stesse non prevedono che, ove si tratti di cancellazione di ipoteca per riduzione, il giudice possa anche disporla con provvedimento cautelare d'urgenza.

In ragione di tale omessa previsione, gli artt. 2877, secondo comma, e 2884 cod. civ. violerebbero, infatti, l'art. 3 della Costituzione, sia perché il legislatore, che, «una volta avviato il procedimento di esecuzione, consente all'autorità giudiziaria di porre rimedio agli abusi del creditore che sottoponesse a pignoramento un numero eccessivo di beni»,



irragionevolmente prevedrebbe poi che «il creditore che effettui l'iscrizione ipotecaria (per sua natura prodromica all'esecuzione) non debba essere sottoposto ad alcun controllo immediato alle sua facoltà di scelta»; sia perché non coerentemente «gli atti che danno esecuzione ad una cognizione cautelare-sommatoria sono sovvertibili da una cognizione piena di segno contrario, anche se non passata in giudicato, mentre l'attuazione di una non cognizione (quale è la mera volontà del creditore ipotecario) è sovvertibile solo mediante la res iudicata».

Le stesse disposizioni si porrebbero, altresì, in contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto il debitore verrebbe conseguentemente «privato di una tutela rapida ed efficace avverso abusi del creditore».

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per una declaratoria di inammissibilità o di manifesta infondatezza della questione, posto che «[l]a giurisprudenza, di merito e di legittimità, ed anche la dottrina, sono da tempo concordi nell'ammettere la possibilità che venga emesso, in sede d'urgenza, un provvedimento di riduzione dell'ipoteca, funzionale appunto, alla riduzione della stessa nell'apposita conservatoria degli atti».

Considerato in diritto

1.- Gli artt. 2877, secondo comma, e 2884 del codice civile - che il giudice monocratico del Tribunale ordinario di Padova sottopone al vaglio di questa Corte, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione - rispettivamente stabiliscono, il primo che «Se la riduzione è stata ordinata con sentenza, le spese del giudizio sono a carico del soccombente [...]» e, il secondo, che «La cancellazione deve essere eseguita dal conservatore quando è ordinata con sentenza passata in giudicato [...]».

2.- Sul presupposto della equiparabilità della ipotesi di “riduzione” a quella di “cancellazione” dell'ipoteca, agli effetti della eseguibilità (di entrambe) solo sulla base di sentenza passata in giudicato, il rimettente chiede, appunto, con riferimento ai parametri evocati, una *reductio ad legitimitatem* - a suo avviso non conseguibile in via interpretativa - delle due denunciate disposizioni, auspicando una pronuncia additiva, che vi inserisca la previsione di eseguibilità della riduzione di ipoteca anche con provvedimento cautelare d'urgenza.

Ciò al fine di evitare il trattamento irragionevolmente deteriore, e violativo dei diritti difensivi, che, allo stato, da quelle norme deriverebbe al debitore, sui beni del quale il creditore iscriva una ipoteca sproporzionata rispetto alle esigenze di garanzia del credito stesso.

3.- La premessa esegetica da cui muove il Tribunale *a quo*, pur condivisa da alcuni giudici di merito, non risponde, però, all'opposto orientamento ermeneutico, al quale - come anche sottolineato dall'Avvocatura dello Stato - aderiscono prevalente dottrina e giurisprudenza di merito.

Si sostiene, infatti, in tale opposta prospettiva, che sarebbe arbitraria l'estensione in via analogica di una norma dettata per la «cancellazione», qual è l'art. 2884 cod. civ., all'ipotesi - ontologicamente e funzionalmente diversa - della «riduzione» di ipoteca.

La riduzione non sarebbe, infatti, equiparabile né alla estinzione né alla cancellazione dell'ipoteca, poiché nella riduzione non è contestato il credito né il diritto alla garanzia o all'iscrizione, ma esclusivamente la sproporzione tra garanzia, credito e beni cauzionati (cui si pone appunto riparo attraverso una rettifica dell'iscrizione e, cioè, con una mera modifica, quantitativa e oggettiva, del diritto, che comunque persiste), mentre con l'estinzione ha fine il diritto reale di ipoteca prima esistente e con la cancellazione è negato in radice l'an del diritto all'iscrizione.

Diversi - si sottolinea ancora - sono anche gli effetti dell'annotazione sul pubblico registro a margine dell'iscrizione, poiché mentre l'annotazione della cancellazione si risolve in una forma di pubblicità negativa, che ha la funzione di eliminare la pregressa pubblicità relativa all'iscrizione dell'ipoteca, l'annotazione della riduzione non si traduce in una forma di pubblicità e non postula l'insussistenza, totale o parziale, del vincolo, ma è per contro funzionale alla riconduzione dell'ipoteca (in ordine alla somma per la quale è stata iscritta ovvero in ordine ai beni sui quali è stata accesa) alla quantità necessaria a soddisfare la garanzia del credito, senza pregiudicare il debitore oltremisura.

E, in tal senso, già risalenti pronunzie della Corte di legittimità precisavano l'oggetto dell'azione di riduzione, inteso soltanto a stabilire i limiti di estensione della garanzia (sezione prima civile, 5 dicembre 1970, n. 2556; sezione terza civile, 20 maggio 1969, n. 1766).

Quanto al riferimento alla «sentenza», contenuto nel censurato art. 2877 cod. civ., rubricato «Spese della riduzione», si è da più parti sostenuto che esso non sia preclusivo della possibilità di ordinare la riduzione con provvedimento cautelare, avente la forma dell'ordinanza, poiché la locuzione «sentenza» dovrebbe essere piuttosto intesa



come “provvedimento conclusivo del procedimento”, indipendentemente dalla forma in concreto da esso assunta. E su questa linea viene in rilievo la consolidata giurisprudenza di legittimità e di merito, relativa all’art. 96 del codice di procedura civile (sulla responsabilità processuale aggravata) ritenuto applicabile, ed applicato, anche nei procedimenti che si concludono con ordinanza, come i procedimenti cautelari, benché quella norma (al pari dell’art. 2877 cod. civ.) richiami testualmente la «sentenza» (per tutte, Corte di cassazione, sezione terza civile, 3 settembre 2007, n. 18533).

Le disposizioni denunciate sono dunque interpretabili, e dalla prevalente giurisprudenza di merito già sono dunque correttamente interpretate, in modo compatibile con i parametri evocati, nel senso che la riduzione dell’ipoteca possa essere disposta anche con provvedimento cautelare avente la forma dell’ordinanza.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, nessuna disposizione di legge può essere dichiarata illegittima solo perché suscettibile di essere interpretata in contrasto con i precetti costituzionali, ma deve esserlo soltanto quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2010, n. 276 del 2009, n. 165 del 2008 e n. 379 del 2007).

Alla luce delle considerazioni che precedono, tale ipotesi non ricorre nel caso di specie. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente deve essere, pertanto, dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2877, secondo comma, e 2884 del codice civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal giudice monocratico del Tribunale ordinario di Padova, con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170271

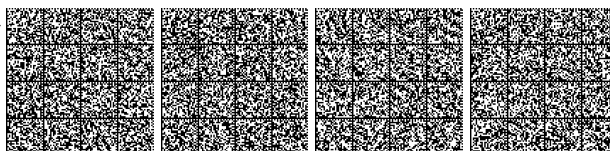
N. 272

Sentenza 22 novembre - 18 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Filiazione - Riconoscimento dei figli naturali - Impugnazione per difetto di veridicità - Accoglimento solo se rispondente all’interesse del minore.

– Codice civile, art. 263.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, promosso dalla Corte d'appello di Milano nel procedimento civile vertente tra A.L. C. ed il curatore speciale di L.F. Z., con ordinanza del 25 luglio 2016, iscritta al n. 273 del registro ordinanze del 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di A.L. C. e del curatore speciale di L.F. Z., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 21 novembre 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Grazia Ofelia Cesaro, nella qualità di curatore speciale di L.F. Z., e Francesca Maria Zanasi per A.L. C. e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un procedimento di impugnazione del riconoscimento di figlio naturale per difetto di veridicità, la Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

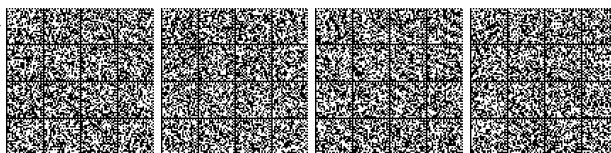
La disposizione è censurata nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento del figlio minore per difetto di veridicità possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso.

2.- Il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'appello avverso la sentenza con cui il Tribunale ordinario di Milano - in accoglimento della domanda proposta ai sensi dell'art. 263 cod. civ. dal curatore speciale di un minore, nominato dal Tribunale per i minorenni - ha dichiarato che lo stesso minore non è figlio della donna che lo ha riconosciuto.

La vicenda sottoposta all'esame della Corte d'appello di Milano trae origine dalla trascrizione del certificato di nascita formato all'estero, relativo alla nascita di un bambino, riconosciuto come figlio naturale di una coppia di cittadini italiani, i quali - nell'ambito delle indagini avviate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni - avrebbero ammesso il ricorso alla surrogazione di maternità, realizzata attraverso ovodonazione.

Il giudice *a quo* riferisce che, pertanto, su iniziativa della stessa Procura della Repubblica, è stato avviato il procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità, il quale si è concluso con dichiarazione di non luogo a provvedere, avendo i genitori contratto matrimonio ed essendo risultata certa, in base al test eseguito sul DNA, la paternità biologica di colui che ha effettuato il riconoscimento.

Riferisce il giudice rimettente che, su richiesta del pubblico ministero, il Tribunale per i minorenni di Milano ha autorizzato, ai sensi dell'art. 264, secondo comma, cod. civ., l'impugnazione del riconoscimento del figlio naturale effettuato da A.L. C., nominando a tal fine un curatore speciale del minore. In accoglimento di tale impugnazione, il Tribunale ordinario di Milano ha dichiarato che il minore non è figlio di A.L. C., disponendo le conseguenti annotazioni a cura dell'ufficiale di stato civile.



Il giudice *a quo* riferisce che la decisione di primo grado si è fondata sulla disposizione di cui all'art. 269, terzo comma, cod. civ., e sulla considerazione che, nel caso in esame, il rapporto di filiazione dal lato materno non potrebbe essere dedotto dal contratto per la fecondazione eterologa con maternità surrogata, da ritenersi invalido per contrarietà della legge straniera all'ordine pubblico, ai sensi dell'art. 16 della legge 31 maggio 1995, n. 218 (Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato).

2.1.- Ciò premesso, la Corte d'appello evidenzia che nel caso in esame l'atto di nascita comprovante la genitorialità del minore è già stato trascritto in Italia e che, pertanto, è estranea al *thema decidendum* la questione della trascrivibilità in Italia di atti di nascita formati nei paesi che consentono la maternità surrogata. Nel caso in esame, infatti, non è richiesta la trascrizione di uno status filiationis riconosciuto all'estero, bensì la rimozione di uno status già attribuito, in considerazione della sua non veridicità.

2.1.1.- Quanto al divieto di maternità surrogata previsto dall'art. 12 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), il giudice *a quo* ritiene che lo stesso potrebbe porsi in contrasto con i principi costituzionali, laddove riferito ad ipotesi di gestazione "relazionali" o "solidaristiche", non lesive della dignità della donna, né riducibili alla logica di uno scambio mercantile, ma caratterizzate da intenti di pura solidarietà. Tuttavia, osserva il rimettente, anche tale questione risulta estranea alla vicenda in esame, in quanto la surrogazione di maternità è avvenuta al di fuori di un contesto relazionale e non sarebbe ravvisabile una condizione di libertà della donna che ha portato a termine la gravidanza.

2.2.- La Corte d'appello prospetta, invece, una diversa questione di legittimità costituzionale, che pone al centro l'interesse del bambino, nato a seguito di surrogazione di maternità realizzata all'estero, a vedersi riconosciuto e mantenuto uno stato di filiazione quanto più rispondente alle sue esigenze di vita.

Il dubbio di costituzionalità sollevato dal rimettente attiene, in particolare, all'art. 263 cod. civ., nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità possa essere accolta solo laddove sia ritenuta rispondente all'interesse del minore.

2.2.1.- Rammenta il giudice *a quo* che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ. è già stata ritenuta non fondata dalla sentenza n. 112 del 1997, sull'assunto che l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità sia ispirata al «principio di ordine superiore che ogni falsa apparenza di stato deve cadere». In quella occasione, asserisce il rimettente, la Corte ha individuato nella verità del rapporto di filiazione un valore necessariamente da tutelare, con la precisazione che la finalità perseguita dal legislatore consisterebbe proprio nell'attuazione del diritto del minore all'acquisizione di uno stato corrispondente alla realtà biologica. Analoghi principi sarebbero stati ribaditi dalle sentenze n. 170 del 1999 e n. 216 del 1997, nonché dall'ordinanza n. 7 del 2012.

Alla stregua di tali rilievi, il giudice *a quo* esclude soluzioni ermeneutiche che consentano di considerare, nella cornice dell'art. 263 cod. civ., la specifica situazione del minore al fine di privilegiare una soluzione che realizzi il suo concreto ed effettivo interesse. La mancanza di un riferimento normativo all'interesse del minore, nel richiamato indirizzo interpretativo da considerare quale "diritto vivente", si porrebbe in contrasto con i principi di particolare tutela che la Costituzione e la CEDU assicurano ai minori.

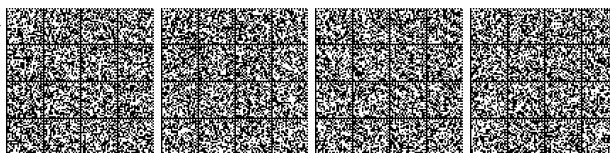
2.3.- La questione avrebbe incidenza attuale nel giudizio di impugnazione promosso dal curatore speciale ai sensi dell'art. 263 cod. civ.

Infatti, nel caso in esame, le norme inderogabili che definiscono e disciplinano la genitorialità, ed in particolare la maternità, non consentirebbero a madre e figlio di vedersi riconosciuto tale legame giuridico, se non per il tramite dell'adozione in casi particolari, nel presupposto che l'interesse del minore, di cui lo stesso curatore è portatore, debba identificarsi nel favor veritatis.

Viceversa, ove fosse consentita una valutazione in concreto dell'interesse del minore, non coincidente col favor veritatis, esso potrebbe essere misurato anche alla stregua di altri profili, riguardanti le particolari modalità della nascita, la possibilità di altro legame giuridico, certo e ugualmente tutelante, con la madre intenzionale, e tutte le circostanze, anche relative al rapporto con la madre intenzionale, emerse nella fattispecie in esame.

2.4.- Il giudice rimettente richiama i principi enunciati dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176; dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77; dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che all'art. 24, secondo comma, sancisce il principio della necessaria preminenza dell'interesse del minore.

Dovrebbero considerarsi, inoltre, le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, adottate il 17 novembre 2010, nella 1098ª riunione dei delegati dei ministri. Il riferimento, ivi



contenuto, al superiore interesse del minore andrebbe inteso come ricerca di una soluzione che garantisca l'effettiva attuazione, non di un interesse astratto e preconcepito, bensì del best interest, cioè dell'interesse concreto di "quel" minore che, nel singolo caso sottoposto a valutazione, è destinatario di un provvedimento.

La Corte d'appello osserva che anche la recente giurisprudenza di merito attribuisce rilievo al concreto interesse del minore in tema di relazioni familiari. In particolare, sono richiamate quelle pronunce che hanno ammesso la trascrizione nei registri dello stato civile di atti stranieri attributivi della genitorialità alla madre intenzionale, a seguito di accordi di maternità surrogata (Corte d'appello di Bari, sentenza 13 febbraio 2009) o di un atto di nascita, formato all'estero, del figlio di una coppia di donne, nato con donazione del gamete maschile e trasferimento dell'ovulo di una delle due all'altra, che ha portato a termine la gravidanza (Corte d'appello di Torino, decreto 29 ottobre 2014). Sono, altresì, richiamate quelle decisioni che hanno riconosciuto la possibilità di adozione del figlio del partner di coppia dello stesso sesso, ai sensi dell'art. 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia). Inoltre, è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 11 gennaio 2013, n. 601, che ha escluso che il fatto di vivere in una famiglia incentrata su una coppia omosessuale pregiudichi l'equilibrato sviluppo del bambino.

Il giudice *a quo* sottolinea, inoltre, che nella sentenza n. 31 del 2012 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 569 del codice penale, nella parte in cui prevedeva che, alla condanna dei genitori per il delitto di alterazione di stato, conseguisse in via automatica la perdita della potestà genitoriale, precludendo così al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore.

Alla luce dei principi desumibili dalla normativa sovranazionale e nazionale e degli approdi giurisprudenziali, europei e interni, nonché delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie in tema di procreazione assistita, il giudice *a quo* sollecita una rinnovata riflessione sul tema della coincidenza tra favor veritatis e favor minoris.

Il dubbio di legittimità costituzionale ha ad oggetto l'art. 263 cod. civ., nella parte in cui non consente di valutare il concreto interesse del minore a mantenere l'identità relazionale e lo status di una riconosciuta filiazione materna, impedendo, così, che tale interesse possa essere realizzato con l'ampiezza di tutele riconosciute da plurimi principi costituzionali.

2.5.- In primo luogo, è denunciata la violazione dell'art. 2 Cost., per la natura inviolabile del diritto del minore a non vedersi privato del nome, dell'identità personale e della stessa possibilità di avere una madre, mantenendo lo status filiationis nei confronti di colei che abbia effettuato il riconoscimento.

In secondo luogo, la disposizione in esame contrasterebbe con l'art. 30 Cost., che riconosce e promuove, sia pure in via sussidiaria, accanto alla genitorialità biologica, una genitorialità sociale, fondata sul consenso e indipendente dal dato genetico. Di essa, in alcune situazioni problematiche, l'interesse del minore potrebbe giovare. Il riconoscimento della genitorialità sociale si accompagnerebbe, infatti, alle garanzie offerte al figlio dall'assunzione di responsabilità nei suoi confronti. La questione di legittimità costituzionale è sollevata anche in riferimento all'art. 31 Cost., che, con disposizione riassuntiva e generale, completa il quadro delle garanzie costituzionali dei rapporti familiari e dell'infanzia.

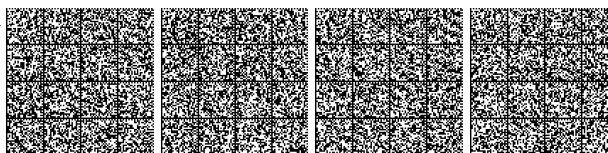
L'impossibilità di valutare, in concreto, un interesse, che potrebbe non coincidere col favor veritatis, si porrebbe altresì in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., soprattutto alla luce dell'art. 9 della legge n. 40 del 2004 che, ancor prima della sentenza di questa Corte n. 162 del 2014, aveva comunque assicurato al bambino - nato attraverso fecondazione assistita di tipo eterologo - lo status di figlio del coniuge o del convivente della donna che lo aveva partorito.

A questo riguardo, il giudice *a quo* evidenzia che, nel nuovo assetto conseguente all'eliminazione del divieto di fecondazione eterologa, essendo esclusa la possibilità che il coniuge o il convivente del genitore naturale possano, rispettivamente, disconoscere la paternità del bambino, ovvero impugnare il relativo riconoscimento, sarebbe dubbia la legittimazione in capo al figlio in ordine alle azioni indicate. Infatti, un eventuale accertamento negativo della paternità legale non potrebbe comunque costituire la premessa per un successivo accertamento positivo della paternità biologica, stante la regola di cui all'art. 9, comma 3, della legge n. 40 del 2004.

In ogni caso, nell'impossibilità di valutare in concreto l'interesse del minore, lo status del bambino nato da surrogazione di maternità potrebbe risultare irragionevolmente diverso e sfavorevole rispetto a quello assicurato al minore nato attraverso il ricorso alla fecondazione eterologa.

La Corte d'appello dubita della legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ., anche con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in situazioni riconducibili alla maternità surrogata.

Sono richiamate, in particolare, le sentenze della Corte EDU del 26 giugno 2014 rese nei casi *Menesson* contro Francia e *Labassee* contro Francia (ricorsi n. 65192 del 2011 e n. 65941 del 2011), nelle quali è stata affrontata la questione del rifiuto di riconoscere, in Francia, rapporti genitoriali stabiliti all'estero tra minori nati da maternità surrogata



e le coppie che vi avevano fatto ricorso. In queste pronunce, la Corte di Strasburgo ha ritenuto violato l'art. 8 della CEDU con riferimento al diritto dei minori al rispetto della propria vita privata, quale diritto di ciascuno su ogni profilo della propria identità di essere umano.

Ad avviso del giudice *a quo*, da tali sentenze discenderebbe per gli Stati contraenti l'obbligo positivo di tutelare l'identità personale del minore nato attraverso surrogazione di maternità, anche a prescindere dal legame biologico con i genitori intenzionali. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, se possono scoraggiare o vietare il ricorso alla maternità surrogata, non potrebbero, viceversa, rifiutare la trascrizione di un atto di nascita che assicura al minore il rispetto della sua vita privata, rispondendo tale trascrizione al suo best interest.

In questo senso si porrebbe anche la sentenza della Corte EDU del 27 gennaio 2015, resa nel caso Paradiso e Campanelli contro Italia (ricorso n. 25358 del 2012). In un caso di maternità surrogata caratterizzato dall'assenza di legame biologico del minore con i genitori intenzionali, la Corte di Strasburgo ha ravvisato la violazione dell'art. 8 della CEDU nei provvedimenti relativi all'allontanamento del minore. La nozione di "vita familiare", tutelabile ai sensi dell'art. 8 della CEDU, sarebbe estensibile alla relazione tra i genitori d'intenzione e il minore, ancorché costituita illegalmente secondo l'ordinamento nazionale. In questo modo, ad avviso del giudice *a quo*, la Corte di Strasburgo avrebbe svincolato la nozione giuridica di "vita familiare" dall'infedeltà del legame genetico, ritenendola comprensiva di relazioni di fatto, la cui tutela corrisponde al preminente interesse del minore.

2.6.- Dopo avere ribadito che la questione in esame non concerne la liceità della pratica della surrogazione, ma i diritti del bambino nato attraverso tale pratica, il rimettente deduce che non vi sarebbe contrasto, rispetto all'ordine pubblico, del concreto interesse del minore. In particolare, tale contrasto non sarebbe ricavabile dal divieto di maternità surrogata di cui all'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, dovendosi avere riguardo all'ordine pubblico internazionale, in cui rileva l'esistenza di paesi, anche in Europa, che consentono il ricorso alla surrogazione di maternità.

Il concetto di ordine pubblico dovrebbe essere perciò declinato con riferimento all'interesse del minore, secondo un principio ricavabile anche dal regolamento CE n. 2201/2003 del 27 novembre 2003 (Regolamento del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale). Tale regolamento, all'art. 23, prevede che, con riferimento alle decisioni relative alla responsabilità genitoriale, la valutazione della non contrarietà all'ordine pubblico debba essere effettuata tenendo conto del superiore interesse del figlio.

2.7.- Il giudice *a quo* ritiene che il dubbio di legittimità costituzionale non possa essere superato neppure dalla considerazione del diritto del figlio a conoscere le proprie origini. Tale diritto si realizzerebbe, infatti, su un piano diverso da quello dell'impugnazione di cui all'art. 263 cod. civ., a meno di non voler attribuire all'accertamento della non veridicità del riconoscimento la funzione di comunicazione della non-nascita dalla madre, in una logica latamente sanzionatoria della condotta genitoriale. Ciò andrebbe comunque a detrimento dell'interesse del minore al mantenimento di un rapporto giuridico corrispondente alla effettività della relazione con la persona che ha formulato il progetto familiare e che, dalla nascita del bambino, ne è madre.

3.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituita A.L. C., parte appellante nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento della questione sollevata dal giudice *a quo*.

3.1.- Dopo avere ripercorso le argomentazioni del giudice rimettente, la parte richiama i principi affermati nelle sentenze n. 158 del 1991, n. 112 del 1997 e n. 170 del 1999 ed osserva che, alla luce del mutato quadro giurisprudenziale e dell'evoluzione scientifica e tecnologica, che ha progressivamente ampliato le possibilità procreative delle coppie, si imporrebbe una nuova valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ. Si dovrebbe ritenere ormai superato il principio della necessaria preservazione del legame di filiazione veridico quale unico presupposto di tutela dell'interesse del minore.

Sono richiamate, in particolare, la sentenza n. 162 del 2014, in materia di fecondazione eterologa, e le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di surrogazione di maternità. In queste pronunce la tutela del superiore interesse del minore non sarebbe più inscindibilmente connessa alla veridicità del rapporto di filiazione, in quanto biologicamente determinato, bensì alla conservazione del rapporto di filiazione "sociale", ovvero "intenzionale", imperniato sull'assunzione della responsabilità genitoriale.

La parte evidenzia che, in tema di disconoscimento di paternità del bambino nato da procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, la Corte di cassazione, sin da epoca precedente alla legge n. 40 del 2004, si era già espressa nel senso che il favor veritatis abbia «una priorità non assoluta, ma relativa» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 16 marzo 1999, n. 2315).

Occorrerebbe, dunque, una valutazione individualizzata dell'interesse del minore ed il superamento, sulla scorta del mutato contesto sociale e giurisprudenziale, dell'impostazione che ritiene salvaguardato tale interesse solo in presenza di un legame di filiazione veridico.



3.2.- Riguardo alla violazione dell'art. 2 Cost., la difesa della parte condivide i rilievi del giudice rimettente, richiamando in proposito la giurisprudenza costituzionale e di legittimità in materia di diritto all'identità personale quale diritto inviolabile della persona umana, strettamente connesso al diritto di conservare il proprio status filiationis. La disposizione censurata sarebbe, altresì, lesiva del diritto al nome del minore, anch'esso protetto a norma dell'art. 2 Cost.

3.3.- L'art. 263 cod. civ. si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., per la condizione deteriore in cui si trova il bambino nato da maternità surrogata rispetto a quello nato attraverso fecondazione assistita di tipo eterologo. Solo in questo secondo caso, infatti, in presenza di donazione dei gameti, è preclusa al coniuge e al convivente del genitore naturale la proposizione dell'azione di disconoscimento e, rispettivamente, dell'impugnazione del riconoscimento. Tuttavia, anche con riferimento al bambino nato da maternità surrogata si porrebbe l'analoga esigenza di assicurare protezione al diritto costituzionale all'identità personale, nelle forme del diritto al nome e alla conservazione del proprio status filiationis.

3.3.1.- La norma sarebbe irragionevole anche per l'automatismo decisorio che si determinerebbe in caso di difetto di veridicità. Sia pure pronunciando su questioni di tipo diverso, la giurisprudenza costituzionale avrebbe chiarito come siffatti automatismi possono tradursi in un'irragionevole lesione dell'interesse del minore, in quanto preclusivi di uno scrutinio individualizzato, caso per caso, da parte del giudice.

In particolare, in tema di adozione, tali principi hanno portato a ritenere irragionevoli - perché non rispondenti all'interesse del minore - le norme che stabilivano limiti rigidi di età tra adottanti e adottato (sono richiamate le sentenze n. 140 [recte: 44] del 1990, n. 148 del 1992, n. 303 del 1996 e n. 283 del 1999).

Afferma la parte che, allo stesso modo, è stata ritenuta irragionevole l'applicazione automatica della pena accessoria della perdita di potestà genitoriale, a seguito della commissione del reato di cui all'art. 567 cod. pen., prevista dall'art. 569 cod. pen., che precludeva ogni possibilità di valutazione e bilanciamento tra l'interesse del minore e l'applicazione della pena accessoria, in ragione della natura e delle caratteristiche dell'episodio criminoso (sentenza n. 31 del 2012). Analogamente, l'art. 569 cod. pen. è stato censurato nella parte in cui stabiliva che, alla condanna pronunciata per il delitto di cui all'art. 566, secondo comma, cod. pen., conseguisse di diritto la perdita della potestà genitoriale, così precludendo ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto (sentenza n. 7 del 2013).

È richiamata, inoltre, la pronuncia con cui questa Corte ha censurato l'art. 4-bis, primo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui includeva nel divieto di concessione dei benefici penitenziari anche la detenzione domiciliare speciale, prevista per le madri con prole di età non superiore a dieci anni (sentenza n. 239 del 2014). Anche in questo caso, non era consentita una valutazione caso per caso della pericolosità della madre detenuta, al fine di tenere conto del superiore interesse del minore.

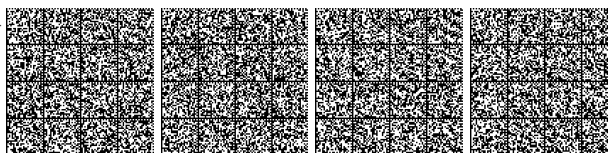
Da ultimo, la difesa della parte richiama le pronunce che hanno censurato l'irragionevole rigidità della disposizione che negava al medico una valutazione del caso concreto sottoposto a trattamento medico, da effettuarsi sulla base delle più aggiornate e accreditate conoscenze tecnico-scientifiche (sentenza n. 151 del 2009).

Ad avviso della parte, anche in relazione all'art. 263 cod. civ. sarebbe ravvisabile un automatismo, consistente nell'accoglimento dell'impugnazione del riconoscimento ogniqualvolta sussista un difetto di veridicità. Anche a questa previsione sarebbe sottesa una presunzione assoluta, in base alla quale l'interesse del minore sarebbe adeguatamente tutelato soltanto quando venga assicurata la veridicità del legame di filiazione. Per eliminare tale irragionevolezza, dovrebbe essere consentita al giudice la valutazione degli effetti dell'accoglimento dell'impugnazione in relazione all'interesse del minore, in considerazione delle circostanze del caso concreto.

3.4.- Con riferimento alla violazione degli artt. 30 e 31 Cost., la difesa della parte privata, richiamandosi ai principi affermati nella sentenza n. 162 del 2014, sottolinea il valore da attribuire alla genitorialità sociale, dovendo riconoscersi tutela, anche di livello costituzionale, a nuclei familiari in cui difetti una corrispondenza biunivoca tra il dato biologico e quello sociale.

Lo stesso legislatore, con la legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), avrebbe già fatto propria una nozione di responsabilità genitoriale improntata sul consenso liberamente assunto dai genitori nei confronti del figlio. In quanto finalizzata ad assicurare adeguata protezione all'interesse del minore, tale responsabilità dovrebbe prescindere dalla caratterizzazione biologica o sociale del rapporto di parentela.

Al riguardo, la parte richiama la giurisprudenza di merito e di legittimità in tema di adozione da parte del single e della coppia omosessuale (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 11 gennaio 2013, n. 601, e 22 giugno 2016, n. 12962; Corte d'appello di Torino, sentenza 27 maggio 2016); in materia di trascrizione di atti di nascita formati all'estero, dai quali risulti che il bambino è figlio di una coppia composta da persone dello stesso sesso (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 30 settembre 2016, n. 19599), ovvero è nato a seguito di maternità surrogata



(Corte d'appello di Milano, decreto 28 dicembre 2016); nonché in tema di adozione, da parte del genitore sociale, del figlio biologico del proprio compagno, nato a seguito di surrogazione di maternità (Tribunale per i minorenni di Roma, sentenza 23 dicembre 2015).

3.5.- Da ultimo, quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 8 della CEDU, la difesa della parte evidenzia che nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo si rinviene l'affermazione della necessità di assicurare preminenza, nel bilanciamento tra interessi contrapposti, al superiore interesse del minore, attraverso uno scrutinio che poggia sulle circostanze del caso concreto. In tal senso, oltre alle già citate sentenze del 26 giugno 2014 rese nei casi *Menesson e Labassee* contro Francia, è richiamata la sentenza della Grande camera del 6 luglio 2010, resa nel caso *Neulinger e Shuruk* contro Svizzera (ricorso n. 41615 del 2007), in cui la Corte ha ravvisato nell'omessa trascrizione del certificato di nascita formato all'estero la lesione del superiore interesse del bambino nato da surrogazione di maternità.

Ad avviso della parte, la prospettiva si dovrebbe spostare dalla valutazione della situazione giuridica della coppia a quella del minore, meritevole di autonoma considerazione indipendentemente dalle condotte realizzate dai genitori, siano essi biologici, sociali o intenzionali.

3.5.1.- A conclusioni analoghe sarebbe inizialmente pervenuta la Corte EDU nella sentenza resa nel caso *Paradiso e Campanelli* contro Italia, sopra già citata. In tale pronuncia, la Corte di Strasburgo ha affermato il carattere recessivo delle esigenze di ordine pubblico rispetto alla necessaria salvaguardia del superiore interesse del minore, ravvisando nel caso concreto la violazione del suo diritto alla vita privata e familiare, in ragione dell'allontanamento dalla famiglia di origine.

Peraltro, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la sentenza del 24 gennaio 2017 della Grande camera, la quale, nel riesaminare la decisione del 27 gennaio 2015, ha escluso la violazione dell'art. 8 della CEDU. In questa occasione, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che le misure adottate dalle autorità italiane, che avevano disposto l'allontanamento del minore dalla coppia ricorrente e il suo collocamento presso un diverso nucleo familiare, non abbiano arrecato allo stesso minore un pregiudizio grave o irreparabile a causa della separazione, garantendo un giusto equilibrio tra i diversi interessi in gioco.

Ad avviso della parte, anche questa pronuncia confermerebbe la necessità di salvaguardare il superiore interesse del minore attraverso una valutazione individualizzata, avente ad oggetto le circostanze del caso concreto. In questo caso veniva in rilievo la conformità alla CEDU dell'allontanamento del minore dalla coppia ricorrente, con cui egli non intratteneva alcun legame biologico. Viceversa, osserva la parte privata, la pronuncia non atterrebbe né al rifiuto di trascrivere un certificato di nascita formato all'estero, né al diritto del minore a ottenere il riconoscimento del rapporto di filiazione con la coppia, ciò che invece riveste rilievo centrale nella questione in esame.

Pertanto, resterebbero fermi i dubbi di non conformità della disposizione censurata rispetto all'art. 8 della CEDU. Essa precluderebbe, infatti, la valutazione individualizzata delle circostanze del caso e impedirebbe, altresì, di dare concretezza all'esigenza di tutela dell'interesse del minore.

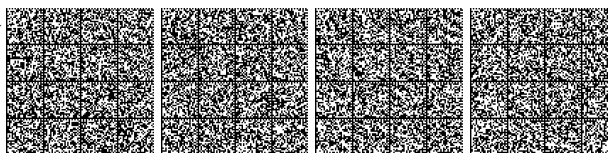
3.5.2.- Più in generale, l'art. 263 cod. civ. sarebbe in contrasto con il quadro internazionale di tutela dei diritti dei minori e, in particolare, con gli artt. 3 e 8, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo. Nella stessa direzione si porrebbe anche l'azione del Consiglio d'Europa, con le Linee guida per una giustizia a misura di minore, cui si affianca la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli. Si evidenzia, altresì, che la tutela del superiore interesse del minore è riconosciuta dall'art. 24, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

4.- Con atto depositato in data 10 febbraio 2017 si è costituita in giudizio l'avvocato Grazia Ofelia Cesaro, nella qualità di curatore speciale del minore L.F. Z., rappresentato e difeso dalla detta professionista, e ha chiesto l'accoglimento della questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano.

4.1.- Il curatore premette che l'azione dallo stesso proposta ai sensi dell'art. 263 cod. civ. è derivata dall'acquisizione della prova, nel corso del procedimento di adottabilità, che il figlio minore non è un discendente biologico di colui che lo ha riconosciuto. Il Tribunale per i minorenni ha pertanto provveduto alla nomina del curatore, conferendogli uno specifico mandato ad impugnare il riconoscimento.

Il curatore evidenzia, in particolare, che sebbene gli accertamenti svolti dal Tribunale per i minorenni avessero confermato l'interesse del figlio minore a mantenere il legame familiare con la madre sociale (oltre che con il padre), tuttavia le norme che disciplinano la genitorialità non consentirebbero a madre e figlio di vedersi riconosciuto tale legame giuridico, laddove esso non corrisponda alla verità biologica.

L'art. 263 cod. civ., infatti, contempla quale unico presupposto necessario e sufficiente per l'impugnazione del riconoscimento il difetto di veridicità, inteso come assenza di un legame biologico tra l'autore del riconoscimento e colui che è riconosciuto come figlio. Ciò precluderebbe al giudice ogni possibilità di valutazione e bilanciamento degli interessi coinvolti, in quanto l'inesistenza di tale legame biologico costituirebbe l'unica condizione per l'accoglimento dell'azione.



Osserva il curatore che l'interesse del minore alla salvaguardia del proprio legame con la madre (ed indirettamente con la famiglia d'origine materna) potrebbe, in ipotesi, essere preservato solo mediante lo strumento di cui all'art. 44 della legge n. 184 del 1983, previa rimozione dell'attuale status filiationis per parte di madre. Tale possibilità sarebbe, tuttavia, del tutto aleatoria, non solo perchè dipendente dalla libera iniziativa del genitore sociale, ma anche perchè subordinata al consenso dell'altro genitore. Inoltre, l'eventuale legame così costituito sarebbe comunque più debole di quello derivante dalla maternità naturale, attese le peculiarità proprie dell'adozione in casi particolari.

Rispetto all'interpretazione offerta dalla precedente sentenza n. 112 del 1997, sarebbe oggi necessario un riesame della questione, per riscontrare se, nell'attuale momento storico-sociale e nell'attuale panorama normativo e giurisprudenziale, sussista ancora la necessità di individuare nella verità del rapporto di filiazione un valore preminente, da tutelare in via prioritaria.

4.1.1.- In primo luogo, ad avviso del curatore, il principio secondo cui ogni falsa apparenza di stato deve cadere, così come il principio del favor veritatis, non assurgerebbero a valori costituzionalmente garantiti. L'art. 30 Cost. non avrebbe attribuito, infatti, un valore preminente alla verità biologica rispetto a quella legale. Al contrario, nel disporre, al quarto comma, che «[l]a legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità», la Costituzione avrebbe demandato al legislatore il potere di privilegiare la paternità legale rispetto a quella naturale, fissando le condizioni e le modalità per far valere quest'ultima ed affidandogli la valutazione della soluzione più idonea per realizzare la coincidenza tra la discendenza naturale e quella biologica.

L'interesse pubblico alla verità dello status di filiazione, dunque, non dovrebbe necessariamente ed automaticamente prevalere sull'interesse del minore. Anche la normativa interna ed internazionale, oltre ad avere posto il minore al centro dei procedimenti promossi a sua tutela, avrebbe altresì prescritto l'obbligo di verificare l'interesse del minore, affinché lo stesso possa essere oggetto di bilanciamento con gli altri interessi meritevoli di tutela.

In particolare, nella mutata coscienza sociale, tra gli interessi giuridici del minore rileverebbero l'interesse alla stabilità dei legami familiari e quello a vivere e crescere all'interno della propria famiglia. In tal senso, sia la legge n. 219 del 2012, sia il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), avrebbero introdotto nuovi termini di decadenza ed imposto limiti più stringenti al potere dei genitori di agire per il disconoscimento del figlio, così come per l'impugnazione del riconoscimento, per l'acquisita consapevolezza che la tutela dell'identità e della vita personale e familiare del minore non sempre coinciderebbe con la rimozione di uno status personale non conforme alle origini biologiche.

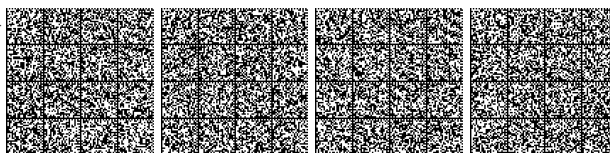
Le modifiche legislative avrebbero posto al centro del rapporto di filiazione il concetto di responsabilità genitoriale, ridisegnando la disciplina delle azioni di disconoscimento di paternità e di impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità, nella prospettiva della prevalenza dell'interesse del figlio alla stabilità del rapporto. D'altra parte, anche la giurisprudenza di legittimità avrebbe riconosciuto il rilievo delle relazioni consolidate nel tempo tra genitore e figlio, alla luce del diritto di quest'ultimo a conservare tale profilo che caratterizza fin dalla nascita l'identità personale (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962).

Il curatore evidenzia, inoltre, che la più recente giurisprudenza di merito ha esteso la portata applicativa dell'art. 9 della legge n. 40 del 2004, dichiarando l'illegittimità dell'azione di impugnazione del riconoscimento intrapresa da terzi nei confronti di un figlio minore nato da fecondazione eterologa, così estendendo «a chiunque vi abbia interesse» il divieto di disconoscimento previsto solo nei confronti dell'autore del riconoscimento (Corte d'appello di Milano, sentenza 10 agosto 2015, n. 3397). Alla luce di tale evoluzione giurisprudenziale, che attenua il principio della prevalenza della verità biologica, andrebbe escluso pertanto che il favor veritatis costituisca valore di rilevanza costituzionale assoluta, tale da affermarsi comunque.

L'intervento correttivo auspicato si porrebbe in linea di continuità con la giurisprudenza costituzionale che ha ritenuto illegittimo ogni automatismo legislativo che impedisca di bilanciare gli interessi tutelati con il preminente interesse del minore (è richiamata la sentenza n. 31 del 2012). La necessità di tale bilanciamento sarebbe stata riconosciuta anche dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione, nella sentenza del 25 gennaio 2017, n. 1946, che ha fatto seguito alla sentenza n. 278 del 2013 di questa Corte, in cui sarebbe stato affermato il diritto del figlio di accedere alle informazioni sulla madre che si fosse avvalsa della facoltà di non essere nominata.

4.1.2.- Anche a livello europeo, si dovrebbe constatare la progressiva perdita di rilievo della verità di sangue e l'emersione del rapporto affettivo della filiazione, quale elemento fondamentale per il riconoscimento dei legami tra genitori e figli sul piano del diritto; sono richiamate le sentenze della Corte di Strasburgo 27 aprile 2010, Moretti e Benedetti contro Italia (ricorso 16318 del 2007), e 1° aprile 2010, S.H. ed altri contro Austria (ricorso n. 57813 del 2000).

Inoltre, la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare) farebbe propri i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU, agevolando l'attribuzione di rilievo giuridico al rapporto di fatto instaurato tra i minori dichiarati adottabili e la famiglia affidataria.



L'interesse alla costituzione e alla conservazione dei legami familiari, non necessariamente coincidente con la verità delle origini biologiche, sarebbe riconosciuto quale criterio di valutazione centrale e riguarderebbe ormai anche i soggetti maggiorenni. Al riguardo, è richiamata l'ordinanza del Tribunale di Firenze 30 luglio 2015 che ha rigettato un'istanza di accertamento della non corrispondenza del DNA del presunto padre defunto con quello della figlia maggiorenne, al fine di proporre l'azione di cui all'art. 263 cod. civ.

Ed invero, la tendenza a far prevalere i valori costituzionali di solidarietà e di tutela dell'individuo e della vita familiare sarebbe ravvisabile in ogni settore del diritto di famiglia. È richiamata, al riguardo, la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 21 aprile 2015, n. 8097, con cui è stata ritenuta invalida l'annotazione di cessazione degli effetti civili del matrimonio, rispetto ad una coppia in cui uno dei coniugi aveva ottenuto, con il consenso dell'altro, la rettificazione di sesso.

4.2.- Sulla base di tali considerazioni, dunque, il curatore ritiene fondati gli argomenti svolti dall'ordinanza di rimessione.

4.2.1.- Riguardo al contrasto con l'art. 2 Cost., il curatore sottolinea come l'esigenza di tutelare il diritto del figlio minore alla propria identità sia stata affermata sin dalla sentenza n. 112 del 1997. In tale pronuncia sarebbe stata esclusa una contrapposizione tra il favor veritatis ed il favor minoris, intendendo così far coincidere l'identità del minore con la sola discendenza genetica dello stesso. Si tratterebbe, tuttavia, di un'interpretazione oltremodo restrittiva ed impropria del concetto di identità personale, non più conforme all'attuale coscienza sociale.

L'identità personale, infatti, sarebbe un concetto dinamico, non cristallizzato al momento del concepimento. Essa si svilupperebbe nel tempo, per effetto delle relazioni create con il mondo esterno, del nome e del cognome scelto dai genitori alla nascita, dell'appartenenza al luogo dove si cresce, della propria storia, cultura e tradizioni e, soprattutto, dei genitori e delle rispettive famiglie d'origine, che condizionano il processo di crescita.

Anche la Corte di cassazione, di recente, avrebbe condiviso questi principi, riconoscendo la risarcibilità del danno arrecato dal padre al figlio a causa dell'esperimento dell'azione di cui all'art. 263 cod. civ. In tale occasione, si è affermato che l'identità, come tutti i diritti della personalità, «si rafforza e si consolida con il passare del tempo. Pertanto, maggiore è il lasso di tempo intercorso tra il riconoscimento e l'impugnazione per difetto di veridicità, maggiore sarà la lesione che ne discende al diritto all'identità personale» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 31 luglio 2015, n. 16222).

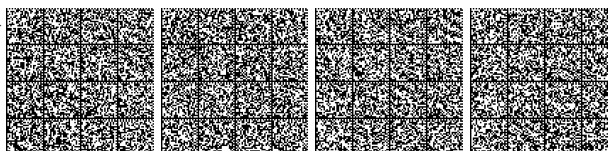
D'altra parte, la rimozione dello status filiationis, ai sensi dell'art. 263 cod. civ., non garantirebbe affatto l'acquisizione di una genitorialità corrispondente a verità. Il genitore biologico potrebbe, infatti, rifiutare il riconoscimento, quest'ultimo potrebbe essere contrario all'interesse del minore, oppure, come accade nei casi di maternità surrogata, il genitore biologico potrebbe essere non identificabile. In tali circostanze sarebbe leso anche il diritto del minore alla bigenitorialità, diritto riconosciuto come preminente dalla legge 8 febbraio 2006, n. 54 (Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli).

4.2.2.- In riferimento all'art. 3 Cost., il curatore rileva che l'esigenza di bilanciare l'interesse del minore con il pubblico interesse alla certezza degli status sarebbe stata affermata dal legislatore in tutte le azioni in materia di riconoscimento dei figli (artt. 250, 251 e 269 cod. civ.). Se in tali azioni, tese ad estendere i legami di filiazione del minore, è stata ritenuta necessaria la valutazione dell'interesse del medesimo, non si comprenderebbe perché essa non possa compiersi anche nelle azioni il cui accoglimento comporta la rescissione di tali legami e quindi l'impoverimento delle relazioni familiari del minore.

4.2.3.- Quanto al contrasto con gli artt. 30 e 31 Cost., il curatore deduce che, nei giudizi di accertamento del rapporto di filiazione, la prevalenza incondizionata del favor veritatis sarebbe stata messa in dubbio dalla giurisprudenza. Al riguardo, si fa rilevare che gli artt. 30 e 31 Cost. riconoscono che la ricerca della filiazione biologica può incontrare dei limiti, derivanti dalla necessità di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente garantiti, primo fra tutti l'interesse del minore. La preminenza del favor veritatis non sarebbe espressione di valori costituzionali, bensì il portato di una concezione arretrata e formalistica dei rapporti familiari, ormai estranea al comune sentire.

4.2.4.- Da ultimo, quanto al contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., il curatore osserva che l'art. 8 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, imporrebbe in via prioritaria al legislatore nazionale di tutelare il legame di filiazione, ancorché originato attraverso pratiche ritenute illecite dall'ordinamento nazionale.

Non potrebbe, dunque, ritenersi giustificata una previsione legislativa, come quella censurata, che impone la rimozione dello status filiationis, precludendo ogni valutazione circa la corrispondenza di questa decisione all'interesse del minore. In ciò sarebbe ravvisabile un eccesso di discrezionalità legislativa. Di converso, laddove è in gioco il best interest of the child e la tutela della sua identità, il margine di tale discrezionalità sarebbe strettissimo, dovendosi ispirare alla promozione della persona del minore (oltre alle già citate sentenze 26 giugno 2014, *Menesson* contro Francia e *Labassee* contro Francia, è richiamata la sentenza della Grande camera 10 aprile 2007, *Evans* contro Regno Unito, ricorso n. 2346 del 2002).



Viceversa, l'art. 263 cod. civ. tradirebbe tale scopo. Esso sacrificerebbe ogni considerazione centrata sulla persona del minore ad un presunto interesse pubblico alla verità biologica della procreazione, violando anche i principi desumibili dalle convenzioni internazionali che l'Italia ha sottoscritto, prima tra tutte la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, nonché la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il curatore deduce che, nella giurisprudenza della Corte EDU, la sussistenza di legami familiari sarebbe legata all'esistenza, anche solo nei fatti, di stretti vincoli affettivi (Grande camera, sentenza 13 giugno 1979, Marckx contro Belgio, ricorso n. 6833 del 1974), a prescindere dalla loro qualificazione giuridica formale, ed anzi, talvolta, anche se la legge nazionale rifiuta di riconoscerli (Grande camera, sentenza 27 ottobre 1994, Kroon ed altri contro Paesi Bassi, ricorso n. 18535 del 1991, e sentenza 22 aprile 1997, X, Y e Z contro Regno Unito, ricorso n. 21830 del 1993).

Nella nozione di vita familiare, da proteggersi ai sensi dell'art. 8 della CEDU, rientrerebbe il legame tra il figlio ed il genitore, anche se tale relazione non ha presupposti biologici, ma solo affettivi (Prima sezione, sentenza 16 luglio 2015, Nazarenko contro Russia, ricorso n. 39438 del 2013). Il rapporto di filiazione sarebbe espressione della vita privata o, come nel caso che ha dato origine al presente giudizio, espressione di vita familiare. Ciò sarebbe confermato dalla stessa posizione del Governo italiano, espressa di fronte alla Corte EDU nel caso Paradiso e Campanelli, laddove è stata ammessa la possibilità di una vita familiare de facto, anche in assenza di legame biologico con entrambi i genitori.

Ove il legame biologico sussista solo nei confronti di un genitore (come nel caso in esame) si potrà invocare l'art. 8 della CEDU, nell'accezione di "vita familiare". Laddove tale legame non sussista, la protezione della filiazione "sociale" dovrebbe essere riconosciuta quale declinazione della "vita privata" del minore.

5.- Nel giudizio innanzi alla Corte, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

5.1.- La difesa statale ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità della questione, in quanto volta ad inserire, attraverso una pronuncia additiva, una condizione esclusiva (l'interesse del minore) ai fini dell'impugnazione del riconoscimento di figlio naturale. Spetterebbe, viceversa, al legislatore stabilire se l'accoglimento di tale impugnazione debba essere subordinato unicamente all'interesse del minore all'appartenenza familiare.

5.2.- Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata.

La *ratio* dell'art. 263 cod. civ., quale strumento di tutela dell'interesse superiore alla corrispondenza tra realtà naturale e verità apparente, sarebbe quella di far cadere il riconoscimento non rispondente al vero. Verrebbe in rilievo, quindi, l'interesse oggettivo dell'ordinamento alla verità dello status di filiazione, attinente a principi di ordine pubblico, intesi come principi fondamentali ed irrinunciabili. Ad avviso della difesa statale, il principio del favor veritatis esprime un'esigenza di certezza nei rapporti di filiazione e la protezione dell'interesse del minore si realizzerebbe proprio nel riconoscimento del diritto alla propria identità (sono richiamate la sentenza n. 112 del 1997 e l'ordinanza n. 7 del 2012).

La *ratio* dell'art. 263 cod. civ. consisterebbe nell'attuazione del diritto del minore all'acquisizione di uno stato corrispondente alla realtà biologica, ovvero, qualora ciò non sia possibile, di uno stato corrispondente a quello di figlio legittimo, ma solo attraverso le garanzie offerte dalla disciplina dell'adozione.

Non sarebbe, dunque, ravvisabile alcun contrasto con l'art. 2 Cost., perché lo scioglimento dei vincoli assunti dal genitore verso il preteso figlio realizzerebbe l'interesse oggettivo dell'ordinamento alla verità dello status.

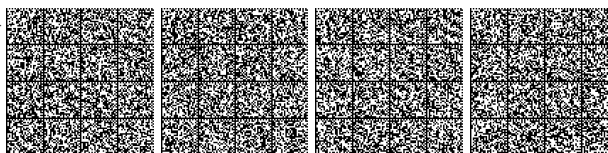
Non potrebbero ritenersi lesi neppure i principi di cui agli artt. 30 e 31 Cost. Essi non sarebbero invocabili laddove il legame familiare venga meno, in quanto privato del fondamento della verità della filiazione naturale.

Inoltre, non sarebbe ravvisabile alcun contrasto con l'art. 3 Cost. e quindi con il principio di ragionevolezza, perché l'art. 263 cod. civ. sarebbe giustificato dalla superiore esigenza di far cadere ogni falsa apparenza di status.

Infine, non sussisterebbe neppure la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU, non essendo in discussione la tutela della vita privata del minore, ma il suo diritto alla identità personale, sotto il profilo del legame di filiazione.

5.3.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la questione sarebbe manifestamente infondata, non ravvisandosi nella considerazione del favor veritatis una ragione di conflitto con il favor minoris. La verità biologica della procreazione costituisce, infatti, una componente essenziale dell'interesse del medesimo minore, dovendo essergli garantito il diritto alla propria identità e all'affermazione di un rapporto di filiazione veridico (sentenze n. 216 e n. 112 del 1997). L'intangibilità dello status sarebbe recessiva rispetto a tale diritto, laddove venga meno la corrispondenza alla verità biologica (sentenza n. 170 del 1999).

6.- In prossimità dell'udienza pubblica, il curatore speciale ha depositato una memoria integrativa in cui, dopo avere ribadito gli argomenti già illustrati nelle precedenti difese, ha sottolineato che la mancata previsione della valutazione dell'interesse del minore impedirebbe di tener conto che, nel caso in esame, tale interesse è stato, in parte, già



accertato dal Tribunale per i minorenni con la sentenza che ha dichiarato non luogo a provvedere sull'adottabilità. Il curatore speciale ritiene, peraltro, che una volta ricevuto il mandato dal medesimo Tribunale, egli non avrebbe potuto astenersi dallo svolgere tale incarico.

6.1.- In riferimento all'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, relativa all'incidenza che un'eventuale pronuncia di accoglimento avrebbe sulla discrezionalità del legislatore, si osserva che in questo caso è richiesta alla Corte l'eliminazione di un automatismo normativo che impedisce un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ciò che rientrerebbe pienamente nelle sue attribuzioni. D'altra parte, interventi additivi della giurisprudenza costituzionale sarebbero frequenti proprio in materia di tutela d'interesse del minore (sono richiamate le sentenze n. 7 del 2013, n. 31 del 2012, n. 50 del 2006 e n. 297 del 1996).

6.2.- Da ultimo, il curatore speciale contesta che, nel nostro ordinamento, vi sia una necessaria coincidenza tra interesse del minore e favor veritatis. Ogni rigidità e automatismo in tal senso, anzi, potrebbero risultare pregiudizievoli per il minore.

È richiamata, in particolare, la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 22 dicembre 2016, n. 26767, che ha ritenuto essenziale il bilanciamento tra gli interessi in gioco, in considerazione del superamento della concezione della famiglia su base essenzialmente genetica.

D'altra parte, un distacco tra identità genetica e identità giuridica sarebbe alla base proprio della disciplina dell'adozione, la quale costituisce espressione di un principio di responsabilità di chi sceglie di essere genitore, facendo sorgere nel figlio "desiderato" un legittimo affidamento sulla continuità della relazione.

Il curatore evidenzia che - a conferma del riconoscimento della valenza del genitore sociale - la stessa giurisprudenza costituzionale ha richiamato proprio l'istituto dell'adozione. Nella sentenza n. 162 del 2014 si sottolinea, infatti, che esso mira a garantire una famiglia ai minori, evidenziando che «il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa».

Considerato in diritto

1.- Nel corso di un procedimento di impugnazione del riconoscimento di figlio naturale per difetto di veridicità, la Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione è censurata nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento del figlio minore per difetto di veridicità possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso.

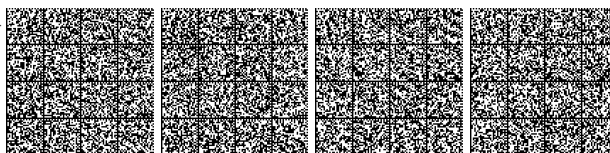
2.- Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio incidentale, la questione sarebbe inammissibile in quanto volta ad inserire, attraverso una pronuncia additiva, una condizione esclusiva (l'interesse del minore) ai fini dell'impugnazione del riconoscimento del figlio naturale. Spetterebbe, viceversa, al legislatore stabilire se l'accoglimento di tale impugnazione debba essere subordinato all'interesse del minore all'appartenenza familiare.

L'eccezione di inammissibilità è priva di fondamento.

Al riguardo, va rilevato che il petitum del rimettente è volto al riconoscimento della possibilità di valutare l'interesse del minore, ai fini della decisione sull'impugnazione del riconoscimento. Ove si neghi tale possibilità, l'accoglimento della domanda rimarrebbe condizionato soltanto all'accertamento della non veridicità del riconoscimento. In definitiva, attraverso l'intervento invocato, è denunciata l'irragionevolezza di un automatismo decisorio che impedirebbe di tenere conto degli interessi in gioco. Il sindacato di legittimità rimesso a questa Corte è limitato, pertanto, alla verifica del fondamento costituzionale del denunciato meccanismo decisorio, senza alcuna interferenza sul contenuto di scelte discrezionali rimesse al legislatore.

3.- Sempre in via preliminare, occorre delimitare l'ambito dell'indagine che il giudice intende rimettere alla Corte in questa occasione.

Secondo questa prospettazione, il giudizio *a quo* ha per oggetto l'accertamento dell'inesistenza del rapporto di filiazione di un minore nato attraverso il ricorso alla surrogazione di maternità realizzata all'estero. Non è tuttavia in discussione la legittimità del divieto di tale pratica, previsto dall'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), e nemmeno la sua assolutezza. Risulta parimenti estraneo alla odierna questione di legittimità costituzionale il tema dei limiti alla trascrivibilità in Italia di atti di nascita formati all'estero.



La questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano ha per oggetto, infatti, la disciplina dell'azione di impugnazione prevista dall'art. 263 cod. civ., volta a rimuovere lo stato di figlio, già attribuito al minore per effetto del riconoscimento, in considerazione del suo difetto di veridicità.

4.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ. non è fondata.

Nell'interpretazione fatta propria dal rimettente la norma censurata si porrebbe in contrasto con i principi di cui agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., poiché, nel giudizio di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale, essa non consentirebbe di tenere conto, in concreto, dell'interesse del minore «a vedersi riconosciuto e mantenuto uno stato di filiazione quanto più rispondente alle sue esigenze di vita». Tuttavia, siffatta interpretazione non può essere condivisa, neppure nei casi nei quali il legislatore imponga di non pretermettere la verità.

4.1.- Pur dovendosi riconoscere un accentuato favore dell'ordinamento per la conformità dello status alla realtà della procreazione, va escluso che quello dell'accertamento della verità biologica e genetica dell'individuo costituisca un valore di rilevanza costituzionale assoluta, tale da sottrarsi a qualsiasi bilanciamento.

Ed invero, l'attuale quadro normativo e ordinamentale, sia interno, sia internazionale, non impone, nelle azioni volte alla rimozione dello status filiationis, l'assoluta prevalenza di tale accertamento su tutti gli altri interessi coinvolti.

In tutti i casi di possibile divergenza tra identità genetica e identità legale, la necessità del bilanciamento tra esigenze di accertamento della verità e interesse concreto del minore è resa trasparente dall'evoluzione ordinamentale intervenuta e si proietta anche sull'interpretazione delle disposizioni da applicare al caso in esame.

4.1.1.- A questo riguardo va preliminarmente osservato che la disposizione dell'art. 263 cod. civ. è stata censurata dal rimettente nella versione, applicabile *ratione temporis*, antecedente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219).

In particolare, l'art. 28 del medesimo d.lgs., in vigore dal 7 febbraio 2014, nel modificare l'art. 263 cod. civ., ha limitato l'imprescrittibilità dell'azione esclusivamente a quella esercitata dal figlio. Analoga previsione è stata inserita - con riferimento all'azione di disconoscimento di paternità - nell'art. 244, quinto comma, cod. civ., nel testo introdotto dall'art. 18, primo comma, del d.lgs. n. 154 del 2013. Gli altri legittimati, laddove intendano proporre le suddette azioni di contestazione degli status, sono ora tenuti a rispettare i termini di decadenza previsti dalla nuova disciplina.

Il legislatore delegato ha così garantito, senza limiti di tempo, l'interesse primario ed inviolabile dei figli all'accertamento della propria identità e discendenza biologica. Per converso, la previsione di termini di decadenza per gli altri legittimati ha circoscritto entro rigorosi limiti temporali l'esperibilità delle azioni demolitorie dello status filiationis, assicurando così tutela al diritto del figlio alla stabilità dello status acquisito.

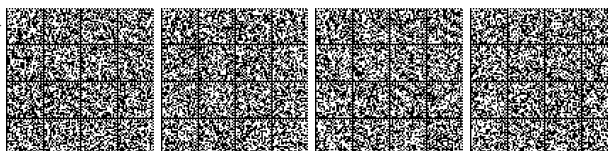
La necessità del bilanciamento dell'interesse del minore con il pubblico interesse alla certezza degli status è, altresì, espressamente prevista dal legislatore nelle azioni in materia di riconoscimento dei figli (artt. 250 e 251 cod. civ.), volte all'estensione dei legami parentali del minore.

4.1.2.- D'altra parte, già l'art. 9 della legge n. 40 del 2004 aveva escluso che il coniuge o il convivente che abbiano acconsentito al ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo potessero promuovere l'azione di disconoscimento o impugnare il riconoscimento ai sensi dell'art. 263 cod. civ.

Al riguardo questa Corte ha ritenuto «confermata sia l'inammissibilità dell'azione di disconoscimento della paternità [...] e dell'impugnazione ex art. 263 cod. civ. (nel testo novellato dall'art. 28 del d.lgs. n. 154 del 2013), sia che la nascita da PMA di tipo eterologo non dà luogo all'istituzione di relazioni giuridiche parentali tra il donatore di gameti ed il nato, essendo, quindi, regolamentati i principali profili dello stato giuridico di quest'ultimo» (sentenza n. 162 del 2014).

Anche in questo caso, in un'ipotesi di divergenza tra genitorialità genetica e genitorialità biologica, il bilanciamento è stato effettuato dal legislatore attribuendo la prevalenza al principio di conservazione dello status filiationis.

4.1.3.- Proprio al fine di garantire tutela al bambino concepito attraverso fecondazione eterologa, sin da epoca antecedente alla legge n. 40 del 2004, questa Corte - senza mettere in discussione la legittimità di tale pratica, «né [...] il principio di indisponibilità degli status nel rapporto di filiazione, principio sul quale sono suscettibili di incidere le varie possibilità di fatto oggi offerte dalle tecniche applicate alla procreazione» - si è preoccupata «invece di tutelare anche la persona nata a seguito di fecondazione assistita, venendo inevitabilmente in gioco plurime esigenze costituzionali. Preminenti in proposito sono le garanzie per il nuovo nato [...], non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione, in particolare dagli artt. 30 e 31 della Costituzione, ma ancor prima - in base all'art. 2 della Costituzione - ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità: diritti che è compito del legislatore specificare» (sentenza n. 347 del 1998).



4.1.4.- Come evidenziato dallo stesso rimettente in riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., anche il quadro europeo ed internazionale di tutela dei diritti dei minori evidenzia la centralità della valutazione dell'interesse del minore nell'adozione delle scelte che lo riguardano.

Tale principio ha trovato la sua solenne affermazione dapprima nella Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, in forza della quale «[i]n tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente» (art. 3, paragrafo 1).

Nella stessa direzione si pongono la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77, e le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, adottate il 17 novembre 2010, nella 1098ª riunione dei delegati dei ministri.

Infine, l'art. 24, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sancisce il principio per il quale «[i]n tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente».

D'altra parte, pur in assenza di un'espressa base testuale, la garanzia dei best interests of the child è stata riportata, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, sia all'art. 8, sia all'art. 14 della CEDU. Ed è proprio in casi di surrogazione di maternità, nel valutare il rifiuto di trascrizione degli atti di nascita nei registri dello stato civile francese, che la Corte di Strasburgo ha affermato che il rispetto del migliore interesse dei minori deve guidare ogni decisione che li riguarda (sentenze del 26 giugno 2014, rese nei casi *Menesson* contro Francia e *Labassee* contro Francia, ricorsi n. 65192 del 2011 e n. 65941 del 2011).

4.1.5.- Va altresì rammentato che, in linea con i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU, la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare) ha valorizzato l'interesse del minore alla conservazione di legami affettivi che sicuramente prescindono da quelli di sangue, attraverso l'attribuzione di rilievo giuridico ai rapporti di fatto instaurati tra il minore dichiarato adottabile e la famiglia affidataria.

D'altra parte, il distacco tra identità genetica e identità legale è alla base proprio della disciplina dell'adozione (legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Diritto del minore ad una famiglia»), quale espressione di un principio di responsabilità di chi sceglie di essere genitore, facendo sorgere il legittimo affidamento sulla continuità della relazione.

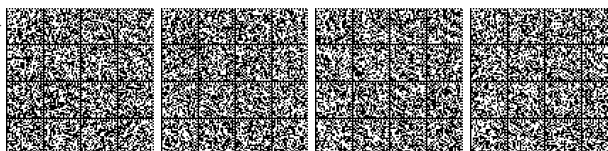
4.1.6.- Anche la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto, da tempo, l'immanenza dell'interesse del minore nell'ambito delle azioni volte alla rimozione del suo status filiationis (sentenze n. 112 del 1997, n. 170 del 1999 e n. 322 del 2011; ordinanza n. 7 del 2012).

In tale giurisprudenza si trovano affermazioni sul particolare valore della verità biologica. Tuttavia - diversamente da quanto ritiene il giudice *a quo* - essa non ha affatto negato la possibilità di valutare l'interesse del minore nell'ambito delle azioni demolitorie del rapporto di filiazione. È stato riconosciuto che la verità biologica della procreazione costituisce «una componente essenziale» dell'identità personale del minore, la quale concorre, insieme ad altre componenti, a definirne il contenuto.

Pertanto, nell'auspicare una «tendenziale corrispondenza» tra certezza formale e verità naturale, si è riconosciuto che anche l'accertamento della verità biologica fa parte della complessiva valutazione rimessa al giudice, alla stregua di tutti gli altri elementi che, insieme ad esso, concorrono a definire la complessiva identità del minore e, fra questi, anche quello, potenzialmente confliggente, alla conservazione dello status già acquisito.

Costituisce infatti «compito precipuo del tribunale per i minorenni, [...] verificare se la modifica dello status del minore risponda al suo interesse e non sia per lui di pregiudizio; così come contemporaneamente occorre anche verificare, sia pure con sommaria delibazione, la verosimiglianza del preteso rapporto di filiazione, dovendosi garantire il diritto del minore alla propria identità» (sentenza n. 216 del 1997, sulla previgente disciplina dell'azione di disconoscimento della paternità, di cui agli artt. 273 e 274 cod. civ.).

Nell'evoluzione normativa e ordinamentale del concetto di famiglia, a conferma del rilievo giuridico della genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica, vi è anche l'espresso riconoscimento, da parte di questa Corte, che «il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa» (sentenza n. 162 del 2014).



4.1.7.- L'esigenza di operare un'adeguata comparazione degli interessi in gioco, alla luce della concreta situazione dei soggetti coinvolti e, in particolare, del minore, è stata recentemente riconosciuta anche dalla Corte di cassazione, con riferimento all'azione di disconoscimento della paternità.

La giurisprudenza di legittimità ha escluso, infatti, che il favor veritatis costituisca un valore di rilevanza costituzionale assoluta da affermarsi comunque, atteso che l'art. 30 Cost. non ha attribuito un valore indefettibilmente preminente alla verità biologica rispetto a quella legale. Nel disporre, al quarto comma, che «[l]a legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità», l'art. 30 Cost. ha demandato al legislatore ordinario il potere di privilegiare, nel rispetto degli altri valori di rango costituzionale, la paternità legale rispetto a quella naturale, nonché di fissare le condizioni e le modalità per far valere quest'ultima, così affidandogli anche la valutazione in via generale della soluzione più idonea per la realizzazione dell'interesse del figlio (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 30 maggio 2013, n. 13638; 22 dicembre 2016, n. 26767; e 3 aprile 2017, n. 8617).

4.2.- È alla luce di tali principi, immanenti anche nel mutato contesto normativo e ordinamentale, che si pone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ.

L'affermazione della necessità di considerare il concreto interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano è fortemente radicata nell'ordinamento sia interno, sia internazionale e questa Corte, sin da epoca risalente, ha contribuito a tale radicamento (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2013, n. 31 del 2012, n. 283 del 1999, n. 303 del 1996, n. 148 del 1992 e n. 11 del 1981).

Non si vede conseguentemente perché, davanti all'azione di cui all'art. 263 cod. civ., fatta salva quella proposta dallo stesso figlio, il giudice non debba valutare: se l'interesse a far valere la verità di chi la solleva prevalga su quello del minore; se tale azione sia davvero idonea a realizzarlo (come è nel caso dell'art. 264 cod. civ.); se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica (ad esempio perché relativa a pratiche vietate dalla legge, quale è la maternità surrogata, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane) ed imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità.

Vi sono casi nei quali la valutazione comparativa tra gli interessi è fatta direttamente dalla legge, come accade con il divieto di disconoscimento a seguito di fecondazione eterologa. In altri il legislatore impone, all'opposto, l'imprescindibile presa d'atto della verità con divieti come quello della maternità surrogata. Ma l'interesse del minore non è per questo cancellato.

La valutazione del giudice è presente, del resto, nello stesso procedimento previsto dall'art. 264 cod. civ., volto alla nomina del curatore speciale del figlio minore, laddove l'azione di contestazione dello status sia esercitata nel suo interesse. È anche in questa sede, infatti, che il legislatore - sia pure con i limiti derivanti dalla natura camerale del procedimento - ha affidato al giudice specializzato il compito di valutare, ancor prima dell'instaurazione dell'azione, l'interesse del minore all'assunzione di tale iniziativa giudiziale.

4.3.- Se dunque non è costituzionalmente ammissibile che l'esigenza di verità della filiazione si imponga in modo automatico sull'interesse del minore, va parimenti escluso che bilanciare quell'esigenza con tale interesse comporti l'automatica cancellazione dell'una in nome dell'altro.

Tale bilanciamento comporta, viceversa, un giudizio comparativo tra gli interessi sottesi all'accertamento della verità dello status e le conseguenze che da tale accertamento possano derivare sulla posizione giuridica del minore.

Si è già visto come la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi debba tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso. Tra queste, oltre alla durata del rapporto instauratosi col minore e quindi alla condizione identitaria già da esso acquisita, non possono non assumere oggi particolare rilevanza, da un lato le modalità del concepimento e della gestazione e, dall'altro, la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un legame giuridico col genitore contestato, che, pur diverso da quello derivante dal riconoscimento, quale è l'adozione in casi particolari, garantisca al minore una adeguata tutela.

Si tratta, dunque, di una valutazione comparativa della quale, nel silenzio della legge, fa parte necessariamente la considerazione dell'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, sollevata dalla Corte d'appello di Milano, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170272

N. 273

Ordinanza 6 - 18 dicembre 2017

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Polizia giudiziaria - Informativa di reato - Trasmissione, per via gerarchica, delle notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», art. 18 comma 5.

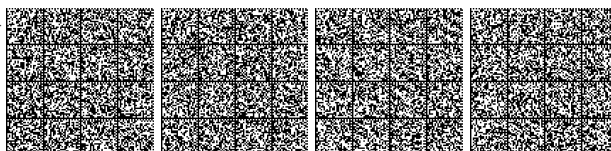
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'art. 18 comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», promosso dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari con ricorso depositato in cancelleria il 25 luglio 2017 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2017, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che con ricorso depositato il 25 luglio 2017 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2017, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»;

che - premette il ricorrente - la disposizione asseritamente lesiva delle proprie attribuzioni costituzionali testualmente prevede: «[...] al fine di rafforzare gli interventi di razionalizzazione volti ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni, anche mediante un efficace e omogeneo coordinamento informativo, il capo della polizia-direttore generale della pubblica sicurezza e i vertici delle altre Forze di polizia adottano apposite istruzioni attraverso cui i responsabili di ciascun presidio di polizia interessato, trasmettono alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale»;

che tale disposizione avrebbe - a suo giudizio - «parzialmente abrogato, *in parte qua*, il segreto investigativo disposto dall'art. 329 cod. proc. pen.», la cui violazione è sanzionata dall'art. 326 del codice penale;

che, pertanto, l'intervento normativo avrebbe «leso prerogative di rango costituzionale pertinenti all'Autorità Giudiziaria requirente», con riferimento al principio di obbligatorietà dell'azione penale, di cui all'art. 112 della Costituzione, cui il segreto investigativo sarebbe strettamente inerente, nonché in relazione alla previsione della diretta dipendenza della polizia giudiziaria dall'autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 109 Cost.;

che l'interesse a sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato emergerebbe dall'«ambito applicativo di estesa diffusione» della norma, «destinata a trovare indiscriminata applicazione nella totalità dei casi di inoltro di notizie di reato» da parte della polizia giudiziaria;

che il ricorso sarebbe ammissibile dal punto di vista soggettivo, pacifica essendo la legittimazione del procuratore della Repubblica a sollevare conflitto tra poteri;

che il conflitto sarebbe ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, pur riguardando una disposizione legislativa, trattandosi, a giudizio del ricorrente, dell'unico rimedio esperibile a tutela delle sue attribuzioni;

che non risulterebbe, infatti, la possibilità d'instaurare un giudizio, nell'ambito del quale sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale della norma impugnata;

che il ricorrente lamenta, in primo luogo, che la disposizione oggetto del conflitto sarebbe viziata da eccesso di delega e risulterebbe dunque lesiva dell'art. 76 Cost., in quanto la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), non conterrebbe alcun principio o criterio fondante l'introduzione dell'obbligo informativo in questione;

che il ricorrente lamenta, in secondo luogo, la violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost.;

che tale disposizione costituzionale, garanzia d'indipendenza funzionale del pubblico ministero da ogni altro potere, e in particolare dal potere esecutivo, finirebbe per essere lesa ad opera di una disposizione che prevede la trasmissione per via gerarchica delle «notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale»;

che, infatti, data la stretta correlazione tra azione penale obbligatoria e segretezza delle indagini, la deroga a quest'ultima, «peraltro a beneficio di organi dell'Amministrazione neppure dotati della connotazione di appartenenti alla polizia giudiziaria», potrebbe porre a rischio l'esito positivo delle investigazioni e, per ciò stesso, l'effettività ed efficacia dell'esercizio dell'azione penale;

che, ancora a giudizio del ricorrente, sussisterebbe un «nesso strumentale» tra il principio di obbligatorietà dell'azione penale e la diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria, sicché l'ufficio



del pubblico ministero vedrebbe lese anche le prerogative costituzionali che gli sono riconosciute dall'art. 109 Cost., funzionali a garantire la più sicura e autonoma disponibilità dei mezzi investigativi, escludendo interferenze di altri poteri nella conduzione delle indagini;

che, infatti, la comunicazione in via gerarchica delle informazioni, senza alcun filtro o controllo del pubblico ministero precedente, a beneficio di soggetti che non rivestono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e che, per la loro posizione apicale, vedrebbero «particolarmente stretto il rapporto di dipendenza organica dalle articolazioni del potere esecutivo», violerebbe le prerogative riconosciute dall'art. 109 Cost., con il rischio di possibili interferenze nell'esercizio dell'azione penale;

che, in definitiva, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari chiede che la Corte costituzionale, riconosciuto ammissibile il conflitto, dichiari che non spettava al Presidente del Consiglio dei ministri adottare, in violazione degli artt. 76, 109 e 112 Cost., le disposizioni dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016;

che, in prossimità della camera di consiglio fissata per il giudizio di ammissibilità del conflitto, il ricorrente ha depositato memoria ove ha ulteriormente illustrato le ragioni a sostegno di tale ammissibilità, specificando, in particolare, che il conflitto tra poteri, nel caso di specie, costituirebbe l'unico strumento disponibile a garanzia delle proprie attribuzioni costituzionali.

Considerato che il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», che impone agli ufficiali di polizia giudiziaria, a seguito di apposite istruzioni, la trasmissione per via gerarchica delle «notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria, indipendentemente dagli obblighi prescritti dalle norme del codice di procedura penale»;

che il ricorrente lamenta che la citata norma del decreto legislativo - approvata a suo dire in violazione dell'art. 76 della Costituzione - avrebbe determinato la lesione delle proprie sfere di attribuzioni costituzionali, garantite dagli artt. 109 e 112 Cost.;

che, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), questa Corte è chiamata a deliberare in camera di consiglio e senza contraddittorio sull'ammissibilità del ricorso, valutando se sussistano i requisiti, sul piano soggettivo ed oggettivo, di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, rimanendo tuttavia impregiudicata ogni ulteriore questione anche in ordine alla stessa ammissibilità;

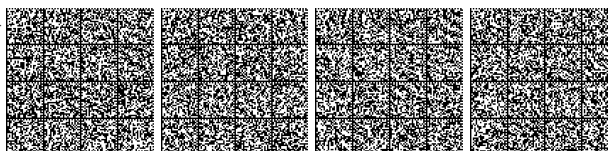
che, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 1 del 2013, n. 88 e n. 87 del 2012, e n. 420 del 1995; ordinanza n. 521 del 2000), deve essere riconosciuta la natura di potere dello Stato al pubblico ministero, e in particolare al Procuratore della Repubblica (art. 1, comma 1, del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, recante «Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150»), in quanto titolare delle attività d'indagine (art. 109 Cost.) finalizzate all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.);

che nessun dubbio sussiste in ordine alla legittimazione del Governo, rappresentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, posto che l'atto asseritamente lesivo è imputabile a quest'ultimo nella sua interezza (ordinanze n. 16 del 2013, n. 23 del 2000 e n. 323 del 1999);

che, circa l'idoneità di un atto avente natura legislativa - quale quello in questione - a determinare conflitto, la giurisprudenza di questa Corte ritiene che tale idoneità sussista tutte le volte in cui dalla norma primaria derivino in via diretta lesioni dell'ordine costituzionale delle competenze (ordinanze n. 17 e n. 16 del 2013, e n. 343 del 2003), salvo che sia configurabile un giudizio nel quale la norma primaria risulti applicabile e quindi possa essere su di essa sollevata, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale (sentenze n. 284 del 2005 e n. 221 del 2002);

che, nel caso di specie, l'effettiva configurabilità di un tale giudizio non emerge prima facie, restando impregiudicata, anche su tale aspetto, ogni diversa valutazione in seguito al pieno dispiegarsi del contraddittorio tra le parti;

che, dunque, deve essere dichiarato ammissibile il ricorso con il quale il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari lamenta, oltre alla violazione dell'art. 76 Cost., la lesione, da parte del Governo, delle proprie attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 109 e 112 Cost., a causa dell'approvazione dell'art. 18, comma 5, del d.lgs. n. 177 del 2016.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Bari;

b) che, a cura del ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati al Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 18 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170273



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 87

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 novembre 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Basilicata - Criteri e modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio delle tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili (F.E.R.) - Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Limiti all'utilizzo della procedura abilitativa semplificata (PAS) per gli impianti solari fotovoltaici e per gli impianti eolici - Disciplina per l'installazione degli impianti con potenza nominale inferiori alla tabella A dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. n. 387 del 2003.

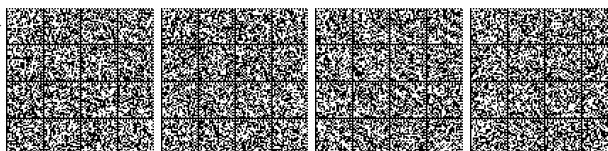
– Legge della Regione Basilicata 11 settembre 2017, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007”; 26 aprile 2012, n. 8 “Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili” e 30 dicembre 2015, n. 54 “Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del D.M. 10 settembre 2010), artt. 1, 2, 5, 6 e 7 e “Allegato D art. 2”.

Ricorso *ex art.* 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato codice fiscale n. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Basilicata, in persona del presidente della giunta regionale *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 5, 6 e 7, nonché dell'allegato, che inserisce un allegato *D*), art. 2 alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54, della legge regionale Basilicata n. 21 dell'11 settembre 2017, recante «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010», pubblicata nel B.U.R. n. 36 dell'11 settembre 2017, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 27 ottobre 2017.

Con la legge regionale n. 21 dell'11 settembre 2017 indicata in epigrafe, che consta di dodici articoli, la Regione Basilicata ha emanato le disposizioni in tema di «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007”; 26 aprile 2012, n. 8 “Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili” e 30 dicembre 2015, n. 54 “Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010”».

Occorre, preliminarmente, ricordare che la citata legge regionale n. 54 del 30 dicembre 2015 recante «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010», oggetto di modifica ad opera della legge regionale n. 21/2017 citata impugnata con il presente ricorso, ha ratificato quanto stabilito congiuntamente tra la Regione Basilicata, il Ministero per i beni e le attività culturali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in attuazione di uno degli impegni assunti (art. 2, punto 4) nel protocollo di intesa per la copianificazione, stipulato ai sensi dell'art. 143, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e sottoscritto in data 14 settembre 2011; e al fine di dare attuazione alle «linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», emanate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, di concerto tra il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero per i beni e le attività culturali (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 219 del 2010), ai sensi di quanto previsto dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387.

La legge regionale n. 54/2015 citata, nel sottolineare la necessità di porre la massima attenzione alla proposta di impianti eolici e fotovoltaici nelle aree regionali considerate di pregio, in quanto di forte valenza paesaggistica e di interesse storico, artistico e archeologico della Basilicata, ha stabilito i criteri e le modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio di alcune tipologie di impianti da fonti di energia rinnovabili (FER) — limitandosi, in questa



fase, a quelli di grande generazione al di sopra di 1 MW, individuando per esse, sulla base della tipologia e potenza specificate nel quadro sinottico allegato alla legge medesima, le «Aree e siti non idonei» all'installazione, riconducibili alle macro aree tematiche di cui agli allegati A) e C), nonché negli elaborati di cui all'allegato B) della legge.

La medesima legge n. 54/2015 citata, prevedeva, inoltre, all'art. 3 «Aggiornamento modifiche ed integrazioni», al comma 3, che: «Nelle more dell'approvazione del Piano paesaggistico regionale di cui all'art. 135 del decreto legislativo n. 42/2004 e nel rispetto dell'Intesa stipulata, ai sensi dell'art. 145, comma 2, del decreto legislativo n. 42/2004 tra Regione, Ministero dei beni e le attività culturali e del turismo e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la giunta regionale, previo parere della commissione consiliare competente, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, emana specifiche linee guida per il corretto inserimento degli impianti, alimentati da fonti rinnovabili con potenza superiore ai limiti stabiliti nella tabella A) del decreto legislativo n. 387/2003 e non superiori a 1 MW.».

Va sottolineato che, in assenza di tali criteri, si è determinato, nel frattempo, un incontrollato sviluppo e diffusione di tali tipologie di impianti sul territorio, la cui proliferazione, per effetto del regime autorizzatorio semplificato, ha generato importanti e diffusi impatti sul paesaggio, che hanno richiamato la forte attenzione da parte delle comunità locali e che hanno, quindi, indotto la Regione a porsi e affrontare il problema.

La Regione ha ritenuto, in maniera, però, assolutamente unilaterale, di intervenire, innanzitutto, con una delibera di giunta n. 175 del 2 marzo 2017, annullata dalla sentenza emessa dal TAR Basilicata n. 510 del 24 luglio 2017.

Successivamente, è stata emanata la legge regionale 24 luglio 2017, n. 19 «Collegato alla legge di stabilità regionale 2017», che, con l'art. 20, ha introdotto alcune modifiche alla legge regionale n. 54/2015 citata, finalizzate a limitare la possibilità di realizzazione di impianti anche nelle aree tutelate e nei relativi «buffer». (1)

Va, peraltro, ricordato, per completezza, che tale norma è stata impugnata dal Governo con ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela paesaggistica (art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione).

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

1. Gli articoli 1, comma 1, e 2, comma 2, della legge Regione Basilicata n. 21/2017 violano l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, e l'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 21/2017 citata, abrogano, rispettivamente, la previsione di cui all'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 54/2015 citata, sottraendo alla copianificazione una delle materie oggetto della menzionata Intesa sottoscritta nel 2011 e introducono un nuovo allegato «D)» per il «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010». Aree idonee e non idonee. Per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da FER da 0 a 1 MW.

Per queste ultime tipologie di impianti (potenza superiore ai limiti stabiliti nella tabella A) del decreto legislativo n. 387/2003 e non superiori a 1 MW) vengono ridefinite le procedure autorizzative, precedentemente in Procedura abilitativa semplificata (PAS).

Dal combinato disposto di tali nuovi criteri, riportati nell'allegato D) citato, e delle condizioni e prescrizioni di cui agli articoli 5, 6 e 6-bis della legge regionale n. 54/2015 citata, così come modificati dagli articoli 5, 6 e 7 della legge regionale n. 21/2017 impugnata con il presente ricorso, derivano le limitazioni all'utilizzo della Procedura abilitativa semplificata (PAS) in luogo della procedura Autorizzativa unica (AU).

La misura, comunque circoscritta agli aspetti meramente procedurali, che appare mirata a controllare, più che a limitare, la diffusione indiscriminata sull'intero paesaggio lucano degli impianti eolici afferenti alla categoria cosiddetta del «minieolico» (da 60 KW ad 1 MW attualmente tutti in regime di PAS), definisce per ciascuna tipologia di impianti, alcune condizioni limitative all'utilizzo della PAS, in assenza delle quali gli interventi verrebbero sottoposti al procedimento di Autorizzazione unica (AU).

(1) Art. 20 — Modifica all'art. 2 della legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010». In vigore dal 26 luglio 2017.
1. L'art. 2 della legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54, è sostituito dal seguente: «Art. 2. — 1. I criteri e le modalità per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio delle tipologie di impianti da Fonti di energia rinnovabili (FER), sono contenuti nelle linee guida di cui agli allegati A e C, nonché negli elaborati di cui all'allegato B della presente legge e nelle linee guida regionali per gli impianti con potenza non superiore a 1 MW.
2. Nel caso in cui l'impianto ricada in una zona interessata da più livelli di distanze (buffer) si considera sempre la distanza (buffer) più restrittiva.
3. Nei buffer relativi alle aree e sia non idonei è possibile autorizzare l'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili nel rispetto delle modalità e prescrizioni indicate nel comma 1 del presente articolo.».



Di fatto, le modifiche apportate dalla legge regionale n. 21/2017 citata introducono ulteriori elementi di confusione e contraddizioni in termini; la locuzione utilizzata nel titolo dell'allegato «D») medesimo «Aree idonee e non idonee», consente interpretazioni contrastanti con relativi inevitabili riflessi sui contenziosi, circa la possibilità di realizzazione di detti impianti anche nelle aree tutelate e nei relativi «buffer», definiti e condivisi dal Ministero per i beni e le attività culturali con la medesima Regione per gli impianti da fonti rinnovabili con potenza superiore ad 1 MW e recepiti nella legge regionale n. 54/2015 citata, prima che venisse modificata dalla legge regionale n. 21/2017 citata.

Inoltre, l'allegato «D»), nell'elencare le «aree idonee e non idonee», di cui, peraltro, non è ben chiaro il significato, è difforme dall'allegato A) della legge regionale n. 54/2015 citata; e, oltre a contenere errori ed omissioni (come «Beni paesaggistici *ope legis* (articoli 136, 157 decreto legislativo n. 42/2004)») non ricomprende alcune macrotematiche precedentemente presenti in esso, come ad esempio:

per i beni monumentali esterni al perimetro dei centri urbani (ambito urbano da RU o da zonizzazione Prg/PdF), per i quali non è più presente «il buffer fino a 10.000 m» nei casi in cui i suddetti beni monumentali isolati siano «posti in altura»;

per il buffer da riferirsi agli ambiti urbani, non viene esplicitato il parametro dei 2000 m.

Tale previsione di legge, qualora attuata, determinerebbe, ad esempio, che, anche in presenza di un bene monumentale tutelato dalla parte II del codice (es.: un castello) per il quale l'allegato A) della legge regionale n. 54/2015 citata stabiliva una area «non idonea» con un buffer di 10.000 m intorno al bene per salvaguardarne l'inserimento nel contesto paesaggistico, potranno essere realizzati, e, ancor più, mediante l'utilizzo della Procedura autorizzativa semplificata (PAS), parchi eolici con generatori di potenza compresi tra 60 kW e 200 kW, con diametro del rotore minore o uguale a 50 m e altezza della torre fino a 60 m, con impatti sul paesaggio dei «Castelli Federiciani» della Lucania facilmente immaginabili. In conclusione, le norme regionali sopra citate procedono, in maniera unilaterale, senza, quindi, alcun coinvolgimento della Amministrazione statale preposta, alla modifica ed integrazione di disposizioni legislative regionali già condivise con lo Stato, introducendo elementi di contrasto e contraddittorietà con gli impegni assunti con la sottoscrizione del citato protocollo di intesa per la elaborazione del Piano paesaggistico regionale, in violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione e in riferimento alle norme interposte di cui agli articoli 143, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, e del decreto ministeriale 10 settembre 2010 citati.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, gli articoli 1, comma 1, e 2, comma 2, violano sia l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, con riferimento alla potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

2. Gli articoli 5 e 6 della legge Regione Basilicata n. 21/2017 violano gli articoli 117, commi 1 e 3, e 42 della Costituzione.

2.1. Si premette che alcune disposizioni della legge regionale n. 21/2017 citata sono riconducibili alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» che, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, è attribuita alla potestà legislativa concorrente.

I principi fondamentali in materia sono stati dettati con il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (di attuazione della direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili) e con il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, di attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 275/2012, punti 4.1. e 4.3. del considerato in diritto), che, all'art. 4 esplicita, tra l'altro, la specialità del regime abilitativo degli impianti a fonte rinnovabile (FER), anch'esso qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come principio fondamentale della materia.

Con la legge n. 21/2017 citata la Regione Basilicata ha modificato alcune norme della legge regionale 26 aprile 2012, n. 8, contenente «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili».

Si premette che l'art. 4 della legge regionale n. 21/2017, in applicazione dell'art. 6, comma 9, del citato decreto legislativo n. 28/2011, ha esteso l'applicabilità del regime autorizzativo della Procedura abilitativa semplificata (PAS) agli impianti eolici, fotovoltaici, idroelettrici e a biomassa di potenza nominale fino a 200 kW.

L'art. 6, comma 9, del decreto legislativo n. 28/2011 citato ha, infatti, autorizzato le regioni ad elevare fino ad 1 MW la soglia di applicazione della PAS agli impianti FER.

2.2.1. L'art. 5 della legge regionale n. 21/2017 citato, rubricato «Limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti solari fotovoltaici», che modifica l'art. 5 della citata legge regionale n. 8/2012, stabilisce che agli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra, può essere applicata la PAS a condizione che siano rispettate congiuntamente le specifiche tecniche contenute nell'allegato 2 del decreto legislativo n. 28/2011 citato, le prescrizioni del paragrafo 2.2.2 dell'appendice A del Piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR), nonché le condizioni di cui alle lettere da a) ad h) ivi specificate (comma 1); il mancato rispetto di una sola delle condizioni di cui al predetto comma 1 comporta l'applicazione del regime dell'autorizzazione unica (comma 2).



Sebbene l'art. 4 della legge regionale n. 21/2017 citata, con l'estensione del regime semplificato della PAS agli impianti fotovoltaici a terra fino a 200 kW, favorisca la loro maggiore diffusione, va osservato che l'art. 5, comma 1, nel dettare la disciplina di dettaglio, prescrive una notevole serie di condizioni per l'accesso a detto regime con il rischio di vanificare del tutto la semplificazione introdotta.

Si fa riferimento in particolare all'obbligo del rispetto delle specifiche tecniche contenute nell'allegato 2 del decreto legislativo n. 28/2011 citato. Tali specifiche e requisiti tecnici, ulteriormente declinati nei vari decreti di incentivazione, sono dettati, infatti, al fine del riconoscimento dei benefici di cui alle normative nazionali sulle incentivazioni degli impianti FER e non hanno alcuna attinenza con l'abilitazione degli impianti stessi, essendo dirette a verificare, ad esempio, tramite opportune certificazioni, la provenienza dei pannelli fotovoltaici, ai fini del riconoscimento dei premi tariffari previsti per gli impianti made in UE (art. 14, comma 1, lettera *d*), del decreto ministeriale 5 maggio 2011 — cosiddetto quarto conto energia — oppure se si tratta di impianti nuovi o rigenerati (art. 7, comma 3, dello stesso decreto ministeriale 5 maggio 2011) e altre condizioni estranee al tema dell'abilitazione.

Tale imposizione, dunque, oltre ad essere del tutto illogica, visti i diversi scopi perseguiti dalle due normative statali di incentivazione e regionali di abilitazione, si traduce nell'introduzione di ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione non previsti dalla legislazione nazionale di cui ai decreti legislativi sopra citati e alle linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 che, nei settori tecnici, assumono valore di norme interposte.

Va, pertanto, rilevata l'illegittimità costituzionale del richiamo al rispetto delle specifiche tecniche contenute nell'allegato 2 del decreto legislativo n. 28/2011 citato che rendono in definitiva disomogeneo il regime sul territorio nazionale e si pongono, quindi, in contrasto con il riparto delle competenze in materia ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

2.2.2. Profili di illegittimità costituzionale presentano, altresì, i commi 3 e 4 del medesimo art. 5, i quali contengono disposizioni che, non avendo alcun riscontro nella normativa nazionale di riferimento, contrastano con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

In particolare, il comma 3 stabilisce che la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti della stessa natura, anche ubicati nello stesso territorio comunale, proposti da un soggetto già titolare di altra o altre autorizzazioni ottenute tramite PAS o che siano riconducibili allo stesso centro decisionale (*ex art. 2359 del codice civile*) o per qualsiasi altra relazione, anche di fatto, sulla base di univoci elementi, la cui potenza nominale sommata tra loro e con quella dell'impianto/i già autorizzato/i superi la soglia di potenza di 200 kW, saranno assoggettati al rilascio dell'autorizzazione unica.

Sebbene l'intento della disposizione possa, probabilmente, rinvenirsi nell'esigenza di evitare l'elusione della soglia di potenza dei 200 kW per l'applicazione della procedura semplificata (PAS), la stessa introduce un vincolo per l'applicazione della PAS sulla base di un criterio solo soggettivo (peraltro, in parte assai generico — «relazione, anche di fatto» — e, quindi, di difficile riscontro) senza individuare alcun limite spaziale di collocazione degli impianti che, paradossalmente, potrebbero trovarsi anche a chilometri di distanza («anche ubicati nello stesso territorio comunale» secondo la dizione del comma 3 dell'art. 5 citato).

Così formulata la disposizione non rispetta la finalità cui è ispirata e contrasta, invece, con la semplificazione introdotta dalla normativa, ponendo un ingiustificato vincolo per gli operatori, in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, non trovando dette limitazioni alcun riscontro nei principi fondamentali della materia di cui ai richiamati decreti legislativi.

Il comma 4 stabilisce che più impianti fotovoltaici a terra autorizzati con la PAS non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW. Questa disposizione, che pure potrebbe, probabilmente, essere ispirata a finalità antielusive, appare, tuttavia, del tutto illogica in quanto impedisce la cessione di impianti (o progetti di impianti) già autorizzati e potenzialmente localizzati a chilometri di distanza.

Se la Regione avesse voluto perseguire l'intento di evitare il frazionamento degli impianti messo in atto al fine di beneficiare del regime semplificato avrebbe dovuto, più specificamente, emanare norme dirette a impedire l'autorizzazione di impianti frutto di frazionamenti individuando criteri oggettivi legati anche alla vicinanza delle aree oggetto di intervento.

Nel caso in esame, invece, la Regione finisce per intervenire successivamente, quando, cioè, gli impianti sono stati già autorizzati e, quindi, appaiono legittimi, ponendo un limite, che si profila del tutto ingiustificato, all'esercizio del diritto di proprietà.



Il comma 4, quindi, ponendo limiti al diritto di proprietà al di fuori dei canoni costituzionalmente previsti, viola anche l'art. 42 della Costituzione e l'art. 117, comma 1, in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 del TFUE.

2.3. Le stesse considerazioni svolte per i commi 3 e 4 dell'art. 5 valgono anche per i commi 3 e 4 dell'art. 6, rubricato «limiti all'utilizzo della PAS per gli impianti eolici», di identico contenuto, anche se, ovviamente, riferiti a impianti eolici.

Profili di illegittimità costituzionale presentano, quindi, i commi 3 e 4 del medesimo art. 6, i quali contengono disposizioni che, non avendo alcun riscontro nella normativa nazionale di riferimento, contrastano con l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

In particolare, il comma 3 stabilisce che la costruzione e l'esercizio di nuovi impianti della stessa natura, anche ubicati nello stesso territorio comunale, proposti da un soggetto già titolare di altra o altre autorizzazioni ottenute tramite PAS o che siano riconducibili allo stesso centro decisionale (*ex art. 2359 del codice civile*) o per qualsiasi altra relazione, anche di fatto, sulla base di univoci elementi, la cui potenza nominale sommata tra loro e con quella dell'impianto/i già autorizzato/i superi la soglia di potenza di 200 kW, saranno assoggettati al rilascio dell'autorizzazione unica.

Sebbene l'intento della disposizione possa, probabilmente, rinvenirsi nell'esigenza di evitare l'elusione della soglia di potenza dei 200 kW per l'applicazione della procedura semplificata (PAS), la stessa introduce un vincolo per l'applicazione della PAS sulla base di un criterio solo soggettivo (peraltro, in parte assai generico — «relazione, anche di fatto» — e, quindi, di difficile riscontro) senza individuare alcun limite spaziale di collocazione degli impianti che, paradossalmente, potrebbero trovarsi anche a chilometri di distanza («anche ubicati nello stesso territorio comunale» secondo la dizione del comma 3 dell'art. 5 citato).

Così formulata la disposizione non rispetta la finalità cui è ispirata e contrasta, invece, con la semplificazione introdotta dalla normativa, ponendo un ingiustificato vincolo per gli operatori, in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, non trovando dette limitazioni alcun riscontro nei principi fondamentali della materia di cui ai richiamati decreti legislativi.

Il comma 4 stabilisce che più impianti fotovoltaici a terra autorizzati con la PAS non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW. Questa disposizione, che pure potrebbe, probabilmente, essere ispirata a finalità antielusive, appare, tuttavia, del tutto illogica in quanto impedisce la cessione di impianti (o progetti di impianti) già autorizzati e potenzialmente localizzati a chilometri di distanza.

Se la Regione avesse voluto perseguire l'intento di evitare il frazionamento degli impianti messo in atto al fine di beneficiare del regime semplificato avrebbe dovuto, più specificamente, emanare norme dirette a impedire l'autorizzazione di impianti frutto di frazionamenti individuando criteri oggettivi legati anche alla vicinanza delle aree oggetto di intervento.

Nel caso in esame, invece, la Regione finisce per intervenire successivamente, quando, cioè, gli impianti sono stati già autorizzati e, quindi, appaiono legittimi, ponendo un limite del tutto ingiustificato all'esercizio del diritto di proprietà.

Il comma 4, quindi, ponendo limiti al diritto di proprietà al di fuori dei canoni costituzionalmente previsti, viola anche l'art. 42 della Costituzione e l'art. 117, comma 1, in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 del TFUE.

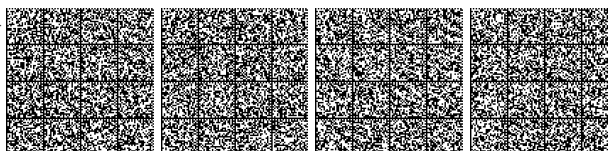
3. L'art. 7 della legge Regione Basilicata n. 21/2017 viola di articoli 117, commi 1 e 3, e 42 della Costituzione.

3.1. L'art. 7 prevede, al comma 1, ulteriori condizioni per l'applicazione della PAS agli impianti eolici e fotovoltaici con potenza nominale inferiore alla tabella A) dell'art. 12, comma 5, del decreto legislativo n. 387/2003 citato.

Per questi impianti, cioè, per quelli con potenza entro le soglie di cui alla predetta tabella A), va ricordato che la normativa nazionale prevede la PAS senza ulteriori condizioni.

L'art. 7 citato, mediante il rinvio alle soglie di potenza di cui alla citata tabella A) enuclea nell'ambito della categoria degli impianti soggetti a PAS di cui agli articoli 5 e 6, un'ulteriore classe di impianti eolici e fotovoltaici, a terra e su edificio, con una potenza inferiore ai 200 kW e pari, rispettivamente, a 0-60 kW e a 0-20 kW. Per tale classe di impianti la norma in esame detta un'altra serie di condizioni, in mancanza delle quali gli stessi impianti non possono essere abilitati nemmeno con l'autorizzazione unica.

Tale regime autorizzativo regionale non corrisponde al regime speciale delineato dai citati articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 28/2011 citato e dalle linee guida (paragrafo 11 e 12) richiamate e si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, in relazione alla già illustrata natura di principio fondamentale della materia dei regimi di abilitazione alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.



La regolamentazione del regime abilitativo per la costruzione degli impianti a fonte rinnovabile, ivi compresa quella relativa alle procedure semplificate (PAS o Comunicazione), costituisce esercizio della legislazione di principio nella predetta materia, in quanto il regime non può che essere lo stesso su tutto il territorio nazionale, pena l'ingiustificata discriminazione tra le iniziative economiche nelle diverse Regioni del Paese, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 119 e n. 124 del 2010; n. 192 e n. 275 del 2011).

Né vale obiettare in senso contrario che la disposizione è dettata «al fine di conciliare e garantire le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione dalle energie rinnovabili», come espressamente recita il comma 1 dell'art. 7 citato, atteso che la ponderazione di tali interessi è implicita nelle norme nazionali sui vari regimi abilitativi e sono ferme, naturalmente, le valutazioni per la tutela di detti interessi da condurre caso per caso nella sede del procedimento amministrativo di abilitazione.

Il legislatore regionale, quindi, ha esorbitato dalle sue competenze stabilendo particolari prescrizioni per impianti in questione, oltre a quelle previsti dalla normativa statale di principio concernenti unicamente le soglie di potenze.

Per meglio comprendere tali profili di contrasto, si espone di seguito il raffronto tra le disposizioni regionali di cui all'art. 7, comma 1, n. 1 e n. 2, e le evocate disposizioni nazionali:

t) prescrizioni per gli impianti eolici con potenza compresa tra 0-60 kW: in base alla normativa nazionale (combinato disposto dell'art. 6, comma 1, decreto legislativo n. 28/2011 citato e dei paragrafi 12.6, lettera a), del citato decreto ministeriale 10 settembre 2010 (linee guida) per tali impianti è previsto il regime della PAS (già DIA) e non sono previste ulteriori prescrizioni entro la soglia di potenza dei 60 kW. La disposizione regionale, invece, introduce ulteriori condizioni tecniche (dimensionali, localizzative, di distanza), in violazione dunque dell'art. 117, comma 3, Costituzione;

2) prescrizioni per gli impianti fotovoltaici (a terra) con potenza compresa tra 0-20 kW: in base alla normativa nazionale (combinato disposto dell'art. 6, comma 1, decreto legislativo n. 28/2011 citato e del paragrafo 12.2, lettera b), del citato decreto ministeriale 10 settembre 2010 (linee guida) citato; per tali impianti è previsto il regime della PAS (già DIA) senza ulteriori prescrizioni entro la soglia di potenza dei 20 kW.

La disposizione regionale, invece, introduce ulteriori condizioni tecniche (rapporto superficie radiante dei pannelli/superficie disponibile, dimensionali, caratteristiche delle schermature e recinzioni, di distanza).

In conclusione, l'art. 7, comma 1, punti 1 e 2 è in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione per violazione della ripartizione delle competenze in tema di regimi abilitativi, costituenti principio fondamentale della materia, di cui ai richiamati decreti legislativi n. 387/2003 e n. 28 del 2011 citati e al decreto ministeriale 10 settembre 2010 (linee guida) citato.

Analogamente, e per gli stessi aspetti, l'art. 7 si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione nella parte in cui non prevede che il mancato rispetto di una sola delle prescrizioni previste al comma 1 comporta l'applicazione dell'Autorizzazione Unica (come, invece, previsto dai precedenti articoli 5 e 6). Tale mancata previsione, che comporta un divieto tout court di autorizzazione degli impianti di cui al comma 1 dello stesso art. 7 si pone, altresì, in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione per violazione del principio di favore per le fonti rinnovabili di cui alla normativa internazionale e comunitaria (Protocollo di Kyoto, Accordo di Parigi e direttive 2001/77/CE, e 2009/28/CE).

3.2. L'art. 7, comma 2, è affetto dagli stessi vizi già articolati con riferimento ai commi 4 degli articoli 5 e 6.

Il comma 2, analogamente, stabilisce che più impianti fotovoltaici a terra autorizzati con la PAS non possono essere ceduti a terzi costituendo un unico centro decisionale qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW. Questa disposizione, che pure potrebbe, probabilmente, essere ispirata a finalità antielusive, appare, tuttavia, del tutto illogica in quanto impedisce la cessione di impianti (o progetti di impianti) già autorizzati e potenzialmente localizzati a chilometri di distanza.

Se la Regione avesse voluto perseguire l'intento di evitare il frazionamento degli impianti messo in atto al fine di beneficiare del regime semplificato avrebbe dovuto, più specificamente, emanare norme dirette a impedire l'autorizzazione di impianti frutto di frazionamenti individuando criteri oggettivi legati anche alla vicinanza delle aree oggetto di intervento.

Nel caso in esame, invece, la Regione finisce per intervenire successivamente, quando, cioè, gli impianti sono stati già autorizzati e, quindi, appaiono legittimi, ponendo un limite del tutto ingiustificato all'esercizio del diritto di proprietà.

Il comma 2, quindi, ponendo limiti al diritto di proprietà al di fuori dei canoni costituzionalmente previsti, viola anche l'art. 42 della Costituzione e l'art. 117, comma 1, in relazione al principio di libera circolazione delle merci di cui all'art. 63 del TFUE; con l'ulteriore aggravante che qui il divieto di cessione investe anche impianti che potrebbero essere di diversa tipologia, oltre che distanti, e per i quali non sussisterebbe nemmeno un profilo attinente all'artificioso frazionamento.



3.3. Il comma 3 dell'art. 7 stabilisce che se più impianti di cui al comma I sono riconducibili ad un unico centro decisionale essi vanno considerati un unico impianto per cui devono rispettare le condizioni contenute negli articoli 5 e 6.

Anche tale disposizione, oltre ad essere di difficile lettura a causa di un rinvio operato in modo generico, appare del tutto illogica in quanto considera unicamente un criterio soggettivo (l'unico centro decisionale), peraltro arbitrario o, comunque, di difficile interpretazione, senza considerare in alcun modo la localizzazione di tali impianti che potrebbero essere, invece, assai distanti tra loro.

Tale previsione comporta in concreto, ad esempio, che se una società intraprende l'iniziativa per la realizzazione e l'esercizio di un impianto fotovoltaico a terra di potenza pari a 15 kW nel Comune di Altamura e di altro analogo con la stessa potenza nel Comune di Melfi dovrà rispettare per entrambi le aggiuntive condizioni di cui agli articoli 5 e 6 per essere assoggettato a PAS.

L'art. 7, comma 3, rinviando agli articoli 5 e 6 citati, per i quali sono stati articolati motivi di impugnazione al precedente punto 2, è affetta in via derivata dai medesimi vizi di legittimità evidenziati e che si intendono integralmente riportati.

Va rilevato, infine, che, con riguardo alle norme contenute negli articoli 5, 6 e 7 citati, oltre a quanto detto sinora, va osservato che la loro formulazione lascia spazio ad ambiguità, poiché nell'assoggettare a PAS impianti di potenza a partire da «0» kW non si fa salvo il regime della comunicazione previsto dai paragrafi 11 e 12 delle linee guida nazionali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 e richiamato dall'art. 6, comma 11, del decreto legislativo n. 28 del 2011 citato.

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 1, 2, 5, 6 e 7, nonché l'allegato che inserisce un allegato D) alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 54, della legge regionale Basilicata n. 21 dell'11 settembre 2017, recante «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 19 gennaio 2010, n. 1» - «Norme in materia di energia e piano di indirizzo energetico ambientale regionale - decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 - legge regionale n. 9/2007»; 26 aprile 2012, n. 8 «Disposizioni in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili» e 30 dicembre 2015, n. 54 «Recepimento dei criteri per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabili ai sensi del decreto ministeriale 10 settembre 2010», indicata in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 ottobre 2017.

Roma, 9 novembre 2017

L'Avvocato dello Stato: PALMIERI

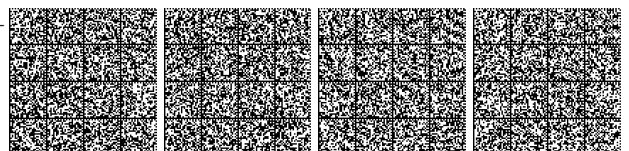
17C00282

N. 180

*Ordinanza del 5 maggio 2015 del Tribunale di Macerata
sull'istanza proposta da Cacaci Claudio, Retico Enrico e Pietropaoli Paolo*

Spese di giustizia - Compensi spettanti all'ausiliario del magistrato - Onorari commisurati al tempo.

- Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4.



TRIBUNALE DI MACERATA

ORDINANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Il Tribunale penale di Macerata, nella persona del giudice monocromatico dott. Giovanni Manzoni

Premesso che:

in data 4 aprile 2014 veniva conferita perizia medica collegiale ai dott. Cacaci Claudio, Enrico Retico e al prof. Paolo Pietropaoli;

i consulenti depositavano relazione nei termini concessi e venivano escussi in sede dibattimentale;

i suddetti in data 12 dicembre 2014 avanzavano tempestiva istanza di liquidazione per la attività espletata, per totale importo di euro 6126 (pari a richiesta totali 750 vacanze)

OSSERVA

La attuale normativa (art. 4 legge n. 319/80) prevede la retribuzione dei consulenti tecnici di ufficio, nei casi nella quale la stessa venga effettuata a tempo, nella somma di euro 14.68 per la prima vacanza e di euro 8.15 per le successive (la vacanza è pari a due ore).

In altri termini, il consulente è pagato con la somma di euro 7.34 all'ora per la attività svolta nelle prime due ore ed euro 4.075 all'ora per il periodo successivo (somme sulle quali deve peraltro pagare le tasse).

Tale disciplina retributiva appare a questo giudice, in particolare in relazione al procedimento che oggi occupa, di sospetta costituzionalità sotto plurimi profili.

1) Dalla possibile violazione dell'art. 36 della Costituzione, che prevede che il lavoratore abbia diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro.

Nel caso di specie i consulenti erano medici e docenti universitari, impegnati in complessa perizia su un difficile caso di ipotizzata colpa medica sfociata nella morte della paziente, in vicenda che vedeva implicati più medici e diverse strutture sanitarie; fatti sui quali si erano già svolte plurime perizie delle parti con differenti esiti valutazioni.

Appare pertanto del tutto incongruo con il dettato costituzionale, alla luce della veste professionale dei periti e della complessità dell'incarico, una retribuzione di euro 4.075 all'ora (si consideri come riferimento di paragone che il minimo orario per il primissimo gradino di inquadramento contrattuale tra gli operai metalmeccanici è di 7,32 euro all'ora; il valore minimo dei voucher INPS per prestazioni occasionali è di euro 7.50 orari...).

Nel caso di specie, anzi, trattandosi di perizia collegiale la retribuzione è integrale per un perito, aumentata del 40% per ciascuno degli altri periti (art. 53 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002), talchè i consulenti medici hanno cadauno retribuzione di 2.44 euro lordi orari.

Importi che appaiono francamente derisori alla luce della qualificazione dei consulenti e della complessità della prestazione effettuata (a meno di ritenere che a fronte di tale dato retributivo sia legittimata una attività quantomeno rilassata del consulente, tale da comportare un abnorme incremento delle vacanze richieste).

Non ignora questo giudice che la Corte costituzionale (sentenza n. 88 del 1970, ripresa da ulteriore sentenza emessa a seguito di Camera di consiglio del 10 gennaio 1996) ha evidenziato che l'art. 36 della Costituzione in relazione a tale fattispecie sarebbe «male addotto, innanzitutto perchè il lavoro svolto dai consulenti tecnici d'ufficio non si presta a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e quindi un qualsiasi giudizio sull'adeguatezza e sufficienza di quest'ultima. Ed in secondo luogo, perchè non c'è modo di valutare in che misura quel lavoro giochi nella complessiva attività di coloro che in concreto lo svolgono e come i compensi per le relative operazioni (a parte l'impossibilità o difficoltà di coglierne la totale entità) concorrano alla formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore», sottolineando che «La situazione in cui si trovano i consulenti d'ufficio, e che non è dissimile da quella delle categorie dei periti, degli interpreti e dei traduttori, potrebbe anche apparire tale da suggerire iniziative o modifiche sul terreno legislativo nel rispetto delle esigenze di carattere pubblico e privato concorrenti nello svolgimento del processo civile. Ma essa non conduce, a proposito delle norme che la comportano, ad alcuna violazione dell'art. 36, comma primo».



Ritiene peraltro questo giudice dove l'evidenziare che la odierna censura di sospetta incostituzionalità verte non sul profilo della possibile inadeguatezza della retribuzione ad assicurare al consulente «una esistenza libera e dignitosa» (spesso lo stesso ha altre attività prevalenti) ma sulla necessità che lo stesso goda di una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato a favore dello Stato.

In relazione tale profilo appare irrazionale negare che la attività espletata dal consulente configuri una prestazione alla quale si ricollega sinallagmaticamente il diritto ad una giusta retribuzione da parte dello Stato, che non può imporre a terzi una prestazione senza poi adeguata contropartita (si consideri che la prestazione di consulenza è obbligatoria ex art. 366 cp), o approfittare dello stato di necessità di chi si induce a prestare la propria opera dietro corrispettivo irrisorio a cagione delle proprie difficoltà economiche.

A differenza del caso di cui alla precedenti pronunzie, si evidenzia poi la particolare qualificazione dei consulenti e la specifica complessità dell'incarico; circostanze tali da rendere ancora più stridente e macroscopicamente inadeguata la retribuzione oraria prevista *ex lege*, sottolineandosi peraltro che già la Corte adita già nel 1996 ha evidenziato come la attuale disciplina fosse accettabile solo «in attesa di norme migliori»; auspicio che a distanza di quasi 20 anni non ha avuto alcun seguito da parte del legislatore e che si ritiene richiedere, pertanto, un dirimente intervento della Corte edita.

Ove poi si volesse sottolineare la obbligatorietà della prestazione del perito e desumerne il «titolo grazioso» del pagamento di una remunerazione allo stesso da parte dello Stato per la attività svolta si richiama — pur pienamente consapevoli che si tratta di analogia estremamente lata e che si evidenzia solo a sottolineare la necessità sempre più avvertita dalla Corte adita in ordine alla corresponsione di un equo corrispettivo al cittadino a fronte delle «ablazioni» da questi subite *iure imperii* — la giurisprudenza della Corte costituzionale che in materia di esproprio ha statuito che la somma versata debba costituire un «serio ristoro» (C. Cost. 348/07); principio che appare espressione di fondamentale civiltà giuridica e che non vi è motivo sia applicabile solo alle prestazioni patrimoniali e non anche a quelle personali.

2) Della possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, inteso come criterio di necessaria ragionevolezza immanente al sistema.

Appare, infatti, ad avviso di questo giudice irrazionale un trattamento economico uguale per ogni caso di retribuzione oraria del consulente, senza distinzione ad es. tra la attività svolta da un traduttore lingua madre in relazione ad un atto estremamente semplice (attività per la quale non vi è particolare impegno nè necessità di speciali studi o competenze, bastano la conoscenza di una lingua oltre all'italiano) e la attività di studio, valutazione e sintesi demandata a un professionista chiamato a esprimere un parere in materia complessa e necessitante di costante studio ed aggiornamento e di possibile approfondimento in relazione alla specificità del quesito.

Non Sufficiente a far fronte alle considerazioni di cui sopra appare, poi, la norma di cui all'art. 52 TUSG che prevede il possibile raddoppio delle somme liquidate all'interprete in caso di prestazione di «eccezionale importanza, complessità e difficoltà».

Si deve, infatti, evidenziare che:

la retribuzione prevista per tali casi arriva a soli 8.15 euro all'ora e nello specifico caso arriverebbe a 4.88 euro orari (da tassare); retribuzione comunque del tutto inidonea a retribuire una attività che lo stesso legislatore prevede come eccezionalmente difficoltosa e complessa (e che, pertanto, implicitamente presuppone una particolare altissima qualificazione del consulente).

tale norma prevede un ambito di applicazione estremamente rigoroso e specifico tale da escludere di regola la sua applicabilità e imporre, pertanto, la quantificazione dell'onorario nella somma di euro 4.075 orari.

La questione appare:

ammissibile in quanto la prioritaria giurisprudenza di legittimità configura la attività di liquidazione dei compensi dei consulenti come attività di natura giurisdizionale (v. anche circolare 1231/84 Ministero di grazia e giustizia); rilevante nel caso di specie perché

ai consulenti dovrebbe applicarsi il trattamento previsto dall'art. 4 legge n. 319/80, non rientrandosi in nessuna delle ipotesi previste dalla legge di onorari fissi (il caso in oggetto non è equiparabile alla perizia in materia medica prevista dagli articoli 20 e 21 decreto del Presidente della Repubblica n. 820/83 atteso che «l'art. 20 ha riguardo alla perizia, in materia medico legale, e quindi all'accertamento tecnico disposto nell'ambito delle indagini preliminari e del processo penale, mentre il successivo art. 21, che ha riguardo all'accertamento svolto nell'ambito dei giudici civili, si occupa esclusivamente della «consulenza tecnica avente ad oggetto accertamenti medici, diagnostici, identificazione di agenti patogeni, riguardanti la persona»... La previsione della Tabella si riferisce agli accertamenti medici aventi ad oggetto lo stato di salute della persona, mentre nel caso che ci si occupa, come risulta dallo stesso ricorso,



la consulenza risulta disposta nell'ambito di un giudizio intentato dalla odierna ricorrente per ottenere il risarcimento dei danni conseguenti ad un asserito erroneo intervento chirurgico di laparoscopia. L'indagine affidata al consulente tecnico pertanto, deve presumersi, non si è propriamente rivolta ad accertare lo stato attuale di salute della persona, ma ha avuto un oggetto diverso e più esteso, consistito nel verificare la correttezza, dal punto di vista dello scienza medica, nelle sue varie fasi, l'operazione chirurgica cui la paziente è stata sottoposta.

Trattasi, all'evidenza, di indagine che ha una propria specificità, rappresentata dal fatto che oggetto dell'accertamento è, per l'appunto, l'attività medica e di cura erogata alla paziente e la sua rispondenza ai principi tecnico-scientifici e di diligenza che sovrintendono l'esercizio della relativa professione, sicchè essa non può essere ricondotta, nemmeno in forza dell'analogia, alla consulenza medica diagnostica cui si riferisce la previsione tabellare. Ne consegue che, mancando una previsione specifica in Tabella per gli accertamenti tecnici aventi ad oggetto la responsabilità medica, deve ritenersi che correttamente il giudice *a quo* abbia applicato, ai fini della determinazione del compenso spettante al consulente, il criterio a tempo fondato sulle vacanze» - Cass. civ. Sez. II, Sent., 25 novembre 2011, n. 24992.

tale retribuzione appare a questo giudice contrastante con la previsione di cui agli articoli 3 e 36 della Costituzione, per i motivi sopra evidenziati, trattandosi di soggetti di elevatissima qualificazione professionale, impegnati in valutazioni estremamente complesse e ai quali dovrebbe riconoscersi, alla luce della vigente normativa, un compenso orario che appare del tutto inadeguato alla attività espletata.

La pronuncia della Corte che statuisse la costituzionale dell'importo della vacanza per come attualmente determinato *ex lege* non creerebbe, infine, ad avviso di chi scrive, un vuoto normativo incolmabile, ben potendo il giudice liquidare equitativamente l'onorario sulla base della entità e del pregio della attività svolta, tenuto conto delle tariffe professionali della categoria o di altre analoghe, nelle more di un intervento del legislatore (a quel punto verosimilmente sollecito) che contemperasse equamente le ragioni delle finanze statali e le lecite aspettative del privato che presta la propria attività a favore dello Stato.

P. Q. M.

Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87.

Promuove di ufficio, per possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 legge n. 319/80, in particolare nei casi di cui all'art. 53 decreto del Presidente della Repubblica n. 15/2002, sospendendo la procedura di liquidazione in corso in relazione ai richiesti onorari.

Ordina, che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Macerata, 29 aprile 2015

Il Giudice: MANZONI

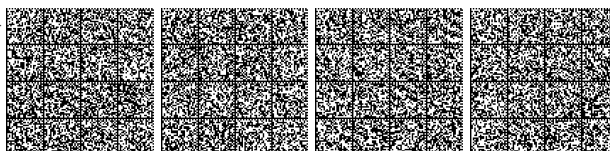
17C00286

N. 181

*Ordinanza del 21 maggio 2015 del Tribunale di Macerata
sull'istanza proposta da Cacaci Claudio e Retico Enrico*

Spese di giustizia - Compensi spettanti all'ausiliario del magistrato - Onorari commisurati al tempo.

– Legge 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria), art. 4.



TRIBUNALE DI MACERATA

ORDINANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Il Tribunale penale di Macerata, nella persona del giudice monocratico dott. Giovanni Manzoni, premesso che: in data 28 febbraio 2014 veniva conferita perizia medica collegiale ai dott. Cacaci Claudio ed Enrico Retico; i consulenti depositavano relazione nei termini concessi e venivano escussi in sede dibattimentale; i suddetti in data 6 agosto 2014 avanzavano tempestiva istanza di liquidazione per la attività espletata, per totale importo di euro 3.500 (pari a richieste totali 428,5 vacanze);

OSSERVA

La attuale normativa (art. 4, legge n. 319/80) prevede la retribuzione dei consulenti tecnici di ufficio, nei casi nella quale la stessa venga effettuata a tempo, nella somma di euro 14.68 per la prima vacanza e di euro 8.15 per le successive (la vacanza è pari a due ore).

In altri termini, il consulente è pagato con la somma di euro 7.34 all'ora per la attività svolta nelle prime due ore ed euro 4.075 all'ora per il periodo successivo (somme sulle quali deve peraltro pagare le tasse).

Tale disciplina retributiva appare a questo giudice, in particolare in relazione al procedimento che oggi occupa, di sospetta costituzionalità sotto plurimi profili.

1) Della possibile violazione dell'art. 36 della Costituzione, che prevede che il lavoratore abbia diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro.

Nel caso di specie i consulenti erano medici, impegnati in complessa perizia su un difficile caso di ipotizzata colpa medica sfociata nella morte della paziente.

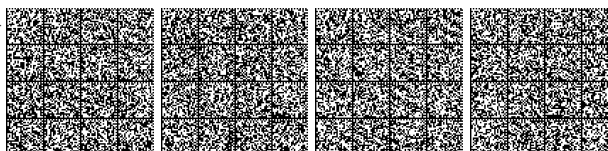
Appare pertanto del tutto incongruo con il dettato costituzionale, alla luce della veste professionale dei periti e della complessità dell'incarico, una retribuzione di euro 4.075 all'ora (si consideri come riferimento di paragone che il minimo orario per il primissimo gradino di inquadramento contrattuale tra gli operai metalmeccanici è di 7,32 euro all'ora; il valore minimo dei voucher INPS per prestazioni occasionali è di euro 7.50 orari..).

Nel caso di specie, anzi, trattandosi di perizia collegiale la retribuzione è integrale per un perito, aumentata del 40% per ciascuno degli altri periti (art. 53, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002), talchè i consulenti medici hanno cadauno retribuzione di 2.85 euro lordi orari.

Importi che appaiono francamente derisori alla luce della qualificazione dei consulenti e della complessità della prestazione effettuata (a meno di ritenere che a fronte di tale dato retributivo sia legittimata una attività quantomeno rilassata del consulente, tale da comportare un abnorme incremento delle vacanze richieste).

Non ignora questo giudice che la Corte costituzionale (sentenza n. 88 del 1970, ripresa da ulteriore sentenza emessa a seguito di camera di consiglio del 10 gennaio 1996) ha evidenziato che l'art. 36 della Costituzione in relazione a tale fattispecie sarebbe «male addotto, innanzitutto perchè il lavoro svolto dai consulenti tecnici d'ufficio non si presta a rientrare in uno schema che involga un necessario e logico confronto tra prestazioni e retribuzione e quindi un qualsiasi giudizio sull'adeguatezza e sufficienza di quest'ultima. Ed in secondo luogo, perchè non c'è modo di valutare in che misura quel lavoro giochi nella complessiva attività di coloro che in concreto lo svolgono e come i compensi per le relative operazioni (a parte l'impossibilità o difficoltà di coglierne la totale entità) concorrano alla formazione dell'intero reddito professionale del singolo prestatore», sottolineando che «La situazione in cui si trovano i consulenti d'ufficio, e che non è dissimile da quella delle categorie dei periti, degli interpreti e dei traduttori, potrebbe anche apparire tale da suggerire iniziative o modifiche sul terreno legislativo nel rispetto delle esigenze di carattere pubblico e privato concorrenti nello svolgimento del processo civile. Ma essa non conduce, a proposito delle norme che la comportano, ad alcuna violazione dell'art. 36, comma primo».

Ritiene peraltro questo giudice dover evidenziare che la odierna censura di sospetta incostituzionalità verte non sul profilo della possibile inadeguatezza della retribuzione ad assicurare al consulente «una esistenza libera e dignitosa» (spesso lo stesso ha altre attività prevalenti) ma sulla necessità che lo stesso goda di una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato a favore dello Stato.



In relazione a tale profilo appare irrazionale negare che la attività espletata dal consulente configuri una prestazione alla quale si ricollega sinallagmaticamente il diritto ad una giusta retribuzione da parte dello Stato, che non può imporre a terzi una prestazione senza poi adeguata contropartita (si consideri che la prestazione di consulenza è obbligatoria ex art. 366 *cp*), o approfittare dello stato di necessità di chi si induce a prestare la propria opera dietro corrispettivo irrisorio a cagione delle proprie difficoltà economiche.

A differenza del caso di cui alla precedenti pronunzie, si evidenzia poi la particolare qualificazione dei consulenti e la specifica complessità dell'incarico; circostanze tali da rendere ancora più stridente e macroscopicamente inadeguata la retribuzione oraria prevista *ex lege*, sottolineandosi peraltro che già la Corte adita già nel 1996 ha evidenziato come la attuale disciplina fosse accettabile solo «in attesa di norme migliori»; auspicio che a distanza di quasi 20 anni non ha avuto alcun seguito da parte del legislatore e che si ritiene richiedere, pertanto, un dirimente intervento della Corte adita.

Ove poi si volesse sottolineare la obbligatorietà della prestazione del perito e desumerne il «titolo grazioso» del pagamento di una remunerazione allo stesso da parte dello Stato per la attività svolta si richiama — pur pienamente consapevoli che si tratta di analogia estremamente lata e che si evidenzia solo a sottolineare la necessità sempre più avvertita dalla Corte adita in ordine alla corresponsione di un equo corrispettivo al cittadino a fronte delle «ablazioni» da questi subite *iure imperii* — la giurisprudenza della Corte costituzionale che in materia di esproprio ha statuito che la somma versata debba costituire un «serio ristoro» (Corte costituzionale 348/07); principio che appare espressione di fondamentale civiltà giuridica e che non vi è motivo sia applicabile solo alle prestazioni patrimoniali e non anche a quelle personali.

2) Della possibile violazione dell'art. 3 della Costituzione, inteso come criterio di necessaria ragionevolezza immanente al sistema.

Appare, infatti, ad avviso di questo giudice irrazionale un trattamento economico uguale per ogni caso di retribuzione oraria del consulente, senza distinzione ad es. tra la attività svolta da un traduttore lingua madre in relazione ad un atto estremamente semplice (attività per la quale non vi è particolare impegno né necessità di speciali studi o competenze, bastando la conoscenza di una lingua oltre all'italiano) e la attività di studio, valutazione e sintesi demandata a un professionista chiamato a esprimere un parere in materia complessa e necessitante di costante studio ed aggiornamento e di possibile approfondimento in relazione alla specificità del quesito.

Non sufficiente a far fronte alle considerazioni di cui sopra appare, poi, la norma di cui all' art. 52 TUSG che prevede il possibile raddoppio delle somme liquidate all' interprete in caso di prestazione di «eccezionale importanza, complessità e difficoltà».

Si deve, infatti, evidenziare che:

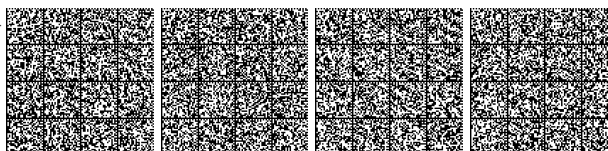
la retribuzione prevista per tali casi arriva a soli 8.15 euro all'ora e nello specifico caso arriverebbe a 5.70 euro orari (da tassare); retribuzione comunque del tutto inidonea a retribuire una attività che lo stesso legislatore prevede come eccezionalmente difficoltosa e complessa (e che, pertanto, implicitamente presuppone una particolare altissima qualificazione del consulente);

tale norma prevede un ambito di applicazione estremamente rigoroso e specifico, tale da escludere di regola la sua applicabilità e imporre, pertanto, la quantificazione dell'onorario nella somma di euro 4.075 orari.

La questione appare:

ammissibile in quanto la prioritaria giurisprudenza di legittimità configura la attività di liquidazione dei compensi dei consulenti come attività di natura giurisdizionale (v. anche circolare 1231/84 Ministero di Grazia e Giustizia); rilevante nel caso di specie perché:

ai consulenti dovrebbe applicarsi il trattamento previsto dall'art. 4 legge n. 319/80, non rientrandosi in nessuna delle ipotesi previste dalla legge di onorari fissi (il caso in oggetto non è equiparabile alla perizia in materia medica prevista dagli articoli 20 e 21 decreto del Presidente della Repubblica n. 820/83 atteso che «l'art. 20 ha riguardo alla perizia in materia medico legale, e quindi all'accertamento tecnico disposto nell'ambito delle indagini preliminari e del processo penale, mentre il successivo art. 21, che ha riguardo all'accertamento svolto nell'ambito dei giudizi civili, si occupa esclusivamente della «consulenza tecnica avente ad oggetto accertamenti medici, diagnostici, identificazione di agenti patogeni, riguardanti la persona»... La previsione della tabella si riferisce agli accertamenti medici aventi ad oggetto lo stato di salute della persona, mentre nel caso che ci si occupa, come risulta dallo stesso ricorso, la consulenza risulta disposta nell'ambito di un giudizio intentato dalla odierna ricorrente per ottenere il risarcimento dei danni conseguenti ad un asserito erroneo intervento chirurgico di laparoscopia. L'indagine affidata al consulente tecnico pertanto, deve presumersi, non si è propriamente rivolta ad accertare lo stato attuale di salute della persona, ma ha avuto un oggetto diverso e più esteso, consistito nel verificare la correttezza, dal punto di vista della scienza medica, nelle sue varie fasi, dell'operazione chirurgica cui la paziente è stata sottoposta.



Trattasi, all'evidenza, di indagine che ha una propria specificità, rappresentata dal fatto che oggetto dell'accertamento è, per l'appunto, l'attività medica e di cura erogata alla paziente e la sua rispondenza ai principi tecnico-scientifici e di diligenza che sovrintendono l'esercizio della relativa professione, sicchè essa non può essere ricondotta, nemmeno in forza dell'analogia, alla consulenza medica diagnostica cui si riferisce la previsione tabellare. Ne consegue che, mancando una previsione specifica in tabella per gli accertamenti tecnici aventi ad oggetto la responsabilità medica, deve ritenersi che correttamente il giudice *a quo* abbia applicato, ai fini della determinazione del compenso spettante al consulente, il criterio a tempo fondato sulle vacanze» - Cass. civ. Sez. II, Sent., 25-11-2011, n. 24992.

Tale retribuzione appare a questo giudice contrastante con la previsione di cui agli articoli 3 e 36 della Costituzione, per i motivi sopra evidenziati, trattandosi di soggetti di elevatissima qualificazione professionale, impegnati in valutazioni complesse e ai quali dovrebbe riconoscersi, alla luce della vigente normativa, un compenso orario che appare del tutto inadeguato alla attività espletata.

La pronuncia della Corte che statuisse la illegittimità costituzionale dell'importo della vacanza per come attualmente determinato *ex lege* non creerebbe, infine, ad avviso di chi scrive, un vuoto normativo incolmabile, ben potendo il giudice liquidare equitativamente l'onorario sulla base della entità e del pregio della attività svolta, tenuto conto delle tariffe professionali della categoria o di altre analoghe, nelle more di un intervento del legislatore (a quel punto verosimilmente sollecito) che contemperasse equamente le ragioni delle finanze statali e le lecite aspettative del privato che presta la propria attività a favore dello Stato.

P.Q.M.

Letti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

Promuove di ufficio, per possibile violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 legge n. 319/80, in particolare nei casi di cui all'art. 53, decreto del Presidente della Repubblica n. 15/2002, sospendendo la procedura di liquidazione in corso in relazione ai richiesti onorari;

Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al presidente della Camera dei Deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Macerata, 14 maggio 2015

Il Giudice: MANZONI

17C00287

N. 182

Ordinanza del 24 maggio 2017 della Corte d'appello di Venezia nel procedimento penale a carico di B.A.

Sciopero - Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali - Astensione collettiva degli avvocati dall'attività giudiziaria - Reiterazione di iniziative di astensione - Mancata previsione dell'obbligo di un congruo preavviso e di un ragionevole limite temporale dell'astensione.

- Legge 12 giugno 1990, n. 146 (Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell'attuazione della legge), art. 2, commi 1, 2 e 5, come modificati dalla legge 11 aprile 2000, n. 83 (Modifiche ed integrazioni della L. 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati).



CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

SECONDA SEZIONE PENALE

Il giorno 24 maggio 2017 la Corte, composta da:

- dott. Carlo Citterio - Presidente est.;
- dott. Antonella Galli - consigliere est.;
- dott. Piera De Stefani - consigliere est.;

ha deliberato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nel procedimento penale a carico di B. A.

Rilevato che:

il sig. B. è imputato del reato di cui all'art. 9, comma 2, legge n. 1423/1956, per fatti dal 17 al 18 maggio 2011; si è proceduto con rito abbreviato;

è detenuto per altra causa, rinunciante a comparire;

con sentenza di data 16 dicembre 2015, depositata il 2 maggio 2016, n. 18151/16 la Corte di cassazione, accogliendo parzialmente il ricorso dell'imputato avverso precedente sentenza 16 ottobre 2014 della Corte veneta, ha annullato con rinvio tale sentenza limitatamente al punto della decisione concernente la recidiva;

oggi pertanto la Corte procede quale giudice del rinvio, cui è devoluta la cognizione limitatamente all'applicazione o meno della recidiva reiterata infraquinquennale originariamente contestata;

il processo è stato fissato nel ruolo dell'udienza del 5 maggio 2017: in tale udienza non è stato possibile trattarlo per l'adesione del difensore ad iniziativa associativa di astensione dalle udienze, deliberata dal 2 al 5 maggio 2017;

la trattazione del processo è stata quindi differita all'udienza di oggi, 24 maggio 2017; all'odierna udienza tuttavia non ne è possibile la trattazione, perché il difensore di fiducia, oggi sostituito per la richiesta di rinvio da sostituto, ha aderito ad ulteriore iniziativa associativa di astensione dalle udienze, deliberata in data successiva all'udienza del 5 maggio;

le due iniziative associative che si sono succedute sono state deliberate in termini formalmente conformi al Codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze, dichiarato idoneo dalla competente Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con deliberazione del 13 dicembre 2007;

secondo la chiara e condivisibile ricostruzione normativa operata dalla sentenza SU n. 40187/2014, L..., «Il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati, dichiarato idoneo dalla Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con deliberazione del 13 dicembre 2007 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 3 del 4 gennaio 2008 (così come la previgente Regolamentazione provvisoria dell'astensione collettiva degli avvocati dall'attività giudiziaria, adottata dalla Commissione di garanzia con deliberazione del 4 luglio 2002, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 171 del 23 luglio 2002), costituisce fonte di diritto oggettivo contenente norme aventi forza e valore di normativa secondaria o regolamentare, vincolanti *erga omnes*, ed alle quali anche il giudice è soggetto in forza dell'art. 101, secondo comma, Cost.»: Il bilanciamento tra il diritto costituzionale dell'avvocato che aderisce all'astensione dall'attività giudiziaria e i contrapposti diritti e valori costituzionali dello Stato e dei soggetti interessati al servizio giudiziario, è stato realizzato, conformemente alle indicazioni della sentenza costituzionale n. 171 del 1996, in via generale dal legislatore primario con la legge n. 146 del 1990 (come modificata e integrata dalla legge n. 83 del 2000) e dalle suddette fonti secondarie alle quali è stata dalla legge attribuita la competenza in materia, mentre al giudice spetta normalmente il compito di accertare se l'adesione all'astensione sia avvenuta nel rispetto delle regole fissate dalle competenti disposizioni primarie e secondarie, previa loro corretta interpretazione»;

conseguentemente, stante il diritto vivente in materia, cristallizzato dalla richiamata sentenza delle Sezioni Unite, a fronte della regolarità formale anche della delibera che costituisce il presupposto dell'odierna astensione del difensore (che nessun rilievo ha ricevuto dalla competente Commissione), la trattazione del processo dovrebbe essere nuovamente differita: si configura infatti un vero e proprio diritto al rinvio quale diretta conseguenza dell'esercizio del diritto all'astensione costituzionalmente tutelato (SU cit., p. 41, punto 10.4, e p. 37, punto 10);

le peculiari modalità dell'esperienza di reiterata astensione attualmente in atto per le medesime ragioni inducono, tuttavia a una riflessione che, a giudizio di questa Corte veneta, deve concludersi con la sollecitazione di un nuovo intervento della Corte costituzionale (la cui sentenza n. 171/1996 ha posta i due principi che, allo stato, hanno generato e guidato l'intervento del legislatore con la legge n. 83 del 2000 e, da questa, l'attribuzione alla stessa categoria forense della concretizzazione di tali principi ed in particolare della «individuazione delle regole di temperamento del diritto



di astensione con i diritti costituzionali «degli utenti»», salva la decisiva finale valutazione di idoneità della Commissione di garanzia: SU cit. p. 36): secondo questa Corte, infatti, occorre verificare se davvero l'attuale disciplina, riesaminata alla luce dell'esperienza in atto, sia ragionevole e adeguata ad un efficace equilibrio tra principi costituzionali confliggenti;

Va in particolare ricordato che:

si sono succedute finora quattro iniziative di astensione, dal 20 al 24 marzo 2017, dal 10 al 14 aprile 2017, dal 2 al 5 maggio 2017, dal 22 al 25 maggio 2017 «compreso»;

le iniziative sono tra loro dichiaratamente collegate e in definitiva originate dalle medesime ragioni, ben esplicitate dalle corrispondenti successive delibere della Giunta dell'Unione delle camere penali (cfr. 4/3/2017, 20/3/2017, 12/4/2017, 9/5/2017): dalla cui lettura emerge che l'Associazione promotrice di tali plurime astensioni contesta il metodo parlamentare di deliberazione del disegno di legge sulle modifiche organiche al codice penale e di procedura penale (la fiducia anziché il dibattito «libero»), alcuni contenuti di tale disegno di legge (in particolare le modalità di partecipazione in videoconferenza e le modifiche alla disciplina della prescrizione); da qui l'annunciato e ribadito «stato di agitazione»: così infatti recita l'ultima, per ora, delibera del 9 maggio 2017 (http://www.camerepenali.it/cat/8389/nuova_astensione_dal_22_al_25_compreso.html) dove si afferma per l'appunto di voler mantenere «pertanto lo stato di agitazione dell'avvocatura penale ed attivando ogni strumento comunicativo volto alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle forze politiche sul metodo e sul merito della riforma, ponendo in essere quanto necessario alla instaurazione di una immediata interlocuzione con il Governo», in linea con quanto esposto, in termini sostanzialmente analoghi, nelle precedenti delibere;

è così, tra l'altro, del tutto prevedibile che, in assenza di novità parlamentari coerenti alle aspettative associative, le deliberazioni di astensione proseguiranno secondo i ritmi finora attuati (che vedono il rispetto dei prescritti 15 giorni tra la fine di un'astensione e l'inizio della successiva, termine anch'esso stabilito dal Codice di autoregolamentazione).

Orbene, ritenuto che:

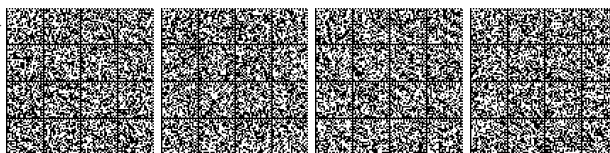
la Corte costituzionale aveva individuato nell'obbligo di un preavviso congruo e di un ragionevole limite temporale dell'astensione collettiva («quanto meno»: paragrafo 3.5) le esigenze indefettibili per assicurare la copertura costituzionale di tali iniziative associative;

l'intera disciplina conseguente (legge n. 83/2000, Codice di autoregolamentazione dichiarato idoneo) è sempre stata in realtà valutata (parrebbe anche dalla stessa Commissione di garanzia) nelle proprie implicazioni con riferimento alla singola contingente iniziativa di astensione e, in tali limiti di prospettiva, paiono essere stati esaminati i complessi e delicati aspetti propri del doveroso (i.e. costituzionalmente necessario) bilanciamento tra i diversi diritti e principi tutelati dalla Costituzione o direttamente da questa affermati;

le concrete modalità attuative della prolungata iniziativa associativa in atto impongono invece una rivisitazione dell'apprezzamento di ragionevolezza e di adeguatezza esaustiva finora ritenuto sussistente (e del quale si trova riscontro e conferma nei passaggi della stessa sentenza delle Sezioni Unite sulle singole disposizioni del Codice di autoregolamentazione);

la reiterazione senza prospettive di alcuna individuazione di certa conclusione dell'astensione conduce così a constatare che l'attuale Codice di autoregolamentazione (il quale, si tenga presente, vincola il giudice, secondo il succitato insegnamento delle Sezioni Unite, L...) considera legittima l'astensione per ben 88 (diconsi ottantotto) giorni lavorativi all'anno (8 giorni/mese per 11 mesi all'anno, dovendosi escludere il mese di agosto che per legge impone la sospensione dei termini): ma tale cifra, apprezzata alla luce del dato che per esempio nel 2017 sono 235 i giorni lavorativi annuali esclusi i sabati ed i festivi (sabati significativamente esclusi da tutte le delibere associative succedutesi), impone la constatazione che secondo l'attuale Codice è legittimo impedire - nell'esercizio del diritto di astensione costituzionalmente tutelato — il 35% annuo del tempo lavorativo utile per tentare di gestire la situazione giudiziaria secondo i canoni costituzionali del giusto processo e della ragionevole durata, nonché del buon andamento dell'amministrazione della giustizia; si propone così con intrinseca forza logica l'interrogativo sulla coerenza di tale attuale bilanciamento tra il diritto all'astensione costituzionalmente tutelato, i diritti dell'«utenza» e «l'esigenza che il servizio essenziale giustizia non resti paralizzato» (esigenza richiamata dalle Sezioni Unite L..., p. 44 primo periodo, ma purtroppo poi apparentemente abbandonata nella motivazione a beneficio di un'attenzione rivolta prevalentemente, se non solo, al «bilanciamento con le esigenze organizzative e logistiche», che sono altra e minor cosa, esse sì coerenti alla singola astensione contingente);

sotto altro aspetto, si manifesta ad esempio la finalità solo endo-corporativa della previsione che tra la proclamazione e l'effettuazione dell'astensione non possa intercorrere un periodo superiore a sessanta giorni (art. 2, comma 1, ultimo periodo, Cod. autoregolamentazione), previsione non riconducibile alla sentenza della Corte costituzionale o alla legge ma apparentemente utile solo a dare miglior efficacia alla deliberazione di astensione, impedendo eventuali accorgimenti organizzativi tempestivi (in ipotesi idonei a contenere l'impatto, e pertanto appunto l'efficacia interdittiva dell'ordinario lavoro giudiziario, di un'astensione futura annunciata con ampio anticipo);



in definitiva, ecco il punto, a giudizio della Corte veneta la reiterazione di iniziative di astensione in tempi brevissimi (quelli minimi consentiti dall'attuale disciplina), per le medesime ragioni e senza indicazione dei tempi delle successive fasi e del termine conclusivo certo, rende il sistema attuale (come efficacemente e condivisibilmente ricostruito dalla sentenza L...) in realtà non coerente con i principi della sentenza costituzionale n. 171/1996: e dal punto di vista ermeneutico non paiono allo stato esperibili fruttuosi tentativi volti a fornire un'interpretazione del quadro normativo di riferimento che lo riconducano, come d'obbligo, nell'alveo della legittimità costituzionale (in ragione proprio del sistema ricostruito dalla sentenza L... sui limiti che caratterizzano la discrezionalità interpretativa del singolo giudice in materia);

si tratta invero di un'unica iniziativa associativa, che si articola in modalità e tempi formalmente rispettosi dei principi della sentenza n. 171/1996 ma in realtà di essi elusivi (ovviamente, obiettivamente elusivi, perché qui si pone solo la questione di diritto), perché il fenomeno si concretizza nell'assenza di un preavviso tempestivo e anticipato sia dei vari momenti che di un termine certo di cessazione (nella specie quanto accadrà nell'incerto futuro parlamentare) e, quindi, rende allo stato operante il solo termine massimo oggi ricavabile dalla disciplina (gli 88 giorni prima ricordati), termine sulla cui congruità costituzionale va, per quanto prima argomentato, seriamente dubitato;

l'esercizio della giurisdizione come servizio ai cittadini rappresenta una lettura importante (nega, per prima cosa, spazi ad ogni sua autoreferenzialità) ma la giurisdizione non è solo problema di «utenza» (come l'inserimento del fenomeno del tutto peculiare dell'astensione del libero professionista nel fenomeno generale e in realtà antologicamente diverso dello sciopero nei servizi pubblici essenziali ha probabilmente indotto improvvidamente a leggere); essa è innanzitutto questione di esistenza dello Stato di diritto e di controllo democratico del suo funzionamento e delle sue finalità (sicché spiace che le Sezioni Unite L... non abbiano dato seguito argomentativo alle implicazioni, solo ricordate, del rischio paralisi della giurisdizione sul tema bilanciamento dei diritti e dei principi, invece privilegiando di fatto una lettura «diritti dell'Avvocatura/interessi dell'utenza», che, se pur parzialmente adeguata alla singola iniziativa di contingente astensione ed alle sue implicazioni sulle «esigenze organizzative e logistiche», pare fallire l'integrale comprensione del fenomeno nel caso di iniziative di astensione reiterate, per le medesime ragioni, senza preavviso congruo delle varie fasi e senza indicazione di un termine finale certo);

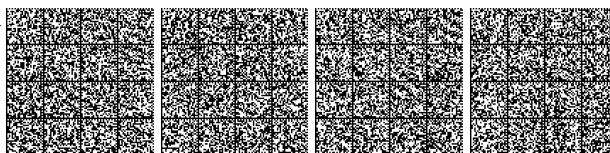
in concreto, allora:

le modalità in corso rendono sostanzialmente impossibile alcun doveroso permanente estremo tentativo di gestione organizzativa ragionevole dei ruoli d'udienza di un contesto per sé devastato dall'abnorme numero di procedimenti pendenti, in particolare nel grado d'appello (nel nostro specifico caso non è possibile rinviare questo processo, per la seconda volta, ad una data che tenga inevitabile conto dei ruoli già fissati e tuttavia con certezza non «incappi» in nuove iniziative di astensione — già annunciate nelle delibere di permanente agitazione ma non indicate nei loro tempi); ciò rende tra l'altro inapplicabile l'art. 132-bis disposizioni di attuazione del codice di procedura penale che indica tra i criteri normativi di priorità l'essere l'imputato detenuto anche per altra causa, come è il caso del sig. B.;

le esigenze di celebrare un processo giusto e con ragionevole durata, a fronte di un carico di processi quale ad esempio quello gravante su questa Sezione, rendono beni preziosi il tempo di udienza, la fissazione anticipata delle udienze, la composizione equilibrata del carico delle singole udienze, la determinazione equilibrata del carico di lavoro del singolo magistrato, il tempo di studio dei processi e quello di redazione efficace delle motivazioni: beni in immediata correlazione con i principi del processo giusto in tempi ragionevoli e, pertanto, essi stessi tutelati da tali principi; il minimo indefettibile organizzativo è quindi quello volto a tentare di dare ordine alla gestione del ruolo, secondo criteri trasparenti e coerenti per tentare di garantire — per quanto compete a chi ha l'onere di gestione del lavoro giurisdizionale ordinario — il buon andamento dell'amministrazione della giustizia, perché quel limitato tempo possa produrre con la maggiore efficacia e qualità un prodotto giurisdizionale credibile; all'evidenza, l'intensità dell'impatto, su tali beni, di una singola astensione o di una loro pluralità con le modalità in atto e già commentate è radicalmente diversa;

le modalità in corso (astensioni per le medesime ragioni coordinate in tempi minimi, con annuncio della successiva dopo i rinvii disposti nella precedente, per tempi complessivi del tutto incerti) contribuiscono, con le altre disfunzioni autonome della struttura giudiziaria e delle inadeguatezze di risorse e norme (che certo non fan capo all'Avvocatura), alla perdita anche della sola speranza di poter dare seguito ai summenzionati principi costituzionali in materia di giustizia, esaltando nel contempo dato dell'apparentemente insuperabile occasionalità della risposta giurisdizionale; del resto, se tutto ciò dovesse essere valutato esito di congruo bilanciamento di diritti e principi riconducibili alla Costituzione, non resterebbe che trarne le inevitabili conseguenze operative.

La Corte, tutto ciò premesso, non essendo a suo avviso, per quanto prima argomentato, praticabile un'interpretazione adeguatrice, costituzionalmente conforme della normativa succitata, e apparendo non manifestamente infondato l'apprezzamento dell'essere tale normativa non conforme ai principi e precetti costituzionali di seguito (ulteriormente) specificati, ritiene doverosa un'interlocuzione con il Giudice custode e interprete della Costituzione; pertanto, giudica



rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5 della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di fornire un congruo preavviso e l'obbligo di assicurare una ragionevole durata alle proclamate astensioni si applichino altresì a quelle iniziative associative volte a legittimare l'astensione reiterata degli avvocati difensori dalle udienze in iniziative sì cronologicamente distinte ma tra loro, e per espressa dichiarazione dell'Associazione promotrice, collegate e coordinate perché determinate dalle medesime ragioni di protesta;

in particolare:

a) quanto alla rilevanza della questione nel presente giudizio, giova anzitutto ribadire che nel caso di specie il Collegio giudicante si trova, per la seconda volta nell'arco temporale di soli diciannove giorni, di fronte alla impossibilità di poter regolarmente celebrare la designata udienza, a seguito della comunicata adesione dell'avvocato difensore dell'imputato all'ennesima «tappa» della articolata e temporalmente frammentata astensione proclamata dall'Unione delle Camere penali italiane, «tappa» indicata dopo il precedente rinvio; conseguentemente il Collegio sarebbe tenuto a disporre un ulteriore — il terzo, per ora — rinvio dell'udienza ad altra data utile: tuttavia, proprio a causa delle omissioni rinvenibili nella legge ordinaria n. 146/1990, pur dopo le modifiche apportate dalla legge n. 83/2000, non è concretamente in grado di poter individuare, oggi, una data di probabile trattazione certa (che non ricada cioè in una ulteriore «tappa» della sicuramente proclamanda prossima astensione associativa — non essendo concluso l'*iter* parlamentare del disegno di legge di modifica di norme penali sostanziali e di procedura), data la cui individuazione dovrebbe assicurare il rispetto dei principi costituzionali di ragionevole durata del processo e di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, ma tenendo conto dei ruoli d'udienza già fissati e dei criteri normativi di priorità; in definitiva, il Collegio si trova oggi nella condizione di non poter proseguire nel giudizio indipendentemente dalla risoluzione della predetta questione di legittimità costituzionale;

b) quanto alla non manifesta infondatezza il Collegio ritiene che l'art. 2, commi 1, 2 e 5 della legge n. 146/1990, quale modificata dalla legge n. 83/2000, come interpretato dal diritto vivente sintetizzato e autorevolmente definito e confermato dalle Sezioni Unite L..., appare contrastare con il generale principio di ragionevolezza e con i seguenti ulteriori principi e precetti costituzionali:

dell'efficacia e dell'efficienza della giurisdizione, anche — ma non solo — in riferimento alla necessità, costituzionalmente non eludibile, di concretizzare il principio del buon andamento dell'amministrazione della giustizia, ex art. 97 Cost.: principi per sé affermati, in plurime occasioni, pure dalla giurisprudenza della Corte oggi adita (*cf.*, *inter alia*, Corte costituzionale sentenza n. 460/1995 laddove si è affermato *expressis verbis* che l'efficienza del processo penale «è bene costituzionalmente protetto»);

della ragionevole durata del processo penale, di cui all'art. 111 Cost. (con riferimento anche all'art. 6 della CEDU), pregiudicata dalla rilevata omissione;

dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, di cui all'art. 3 Cost., palesemente disattesa da contesti organizzativi impossibilitati a tentare di dare al singolo caso giudiziario risposte giurisdizionali non occasionali;

dell'effettivo esercizio del diritto «inviolabile» di difesa di cui all'art. 24 Cost., che riconosce il diritto ad un processo «giusto» anche perché rispettoso del canone di ragionevolezza quanto a durata, e perché assicura all'imputato il diritto effettivo a disporre, nei tempi dati, di una difesa tecnica.

P. Q. M.

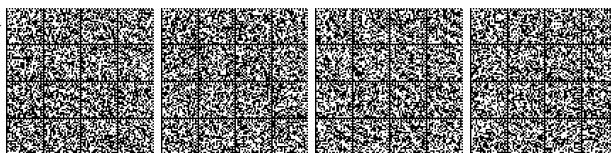
Visto l'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87,

d'ufficio dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 5 legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n. 83/2000, nella parte in cui non prevede che l'obbligo di congruo preavviso e di ragionevole durata delle astensioni degli avvocati difensori si applichino anche alle iniziative di astensioni dalle udienze, successive e coordinate per essere determinate dalle medesime ragioni e pertanto da doversi considerare unitariamente, per contrasto con i principi costituzionali di ragionevolezza, nonché di efficienza del processo penale, e con gli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione;

sospende il presente giudizio, rimettendo la relativa questione alla Corte costituzionale;

dispone, a cura della cancelleria:

l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;



la notifica della presente ordinanza all'imputato (detenuto per altra causa e assente per rinuncia) e al Presidente del Consiglio dei ministri;

la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Ordinanza letta nella udienza camerale del 24 maggio 2017 alla presenza del procuratore generale e del sostituto nominato dal difensore titolare.

Il Presidente estensore: CITTERIO

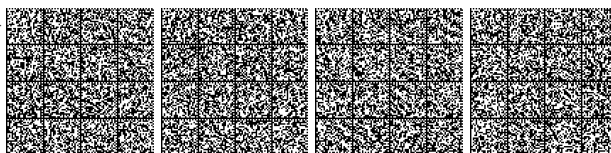
I consiglieri estensori: GALLI - DE STEFANI

17C00288

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-051) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

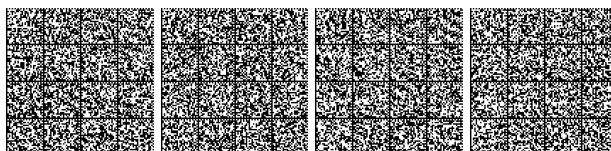
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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.





€ 10,00

