

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 34

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

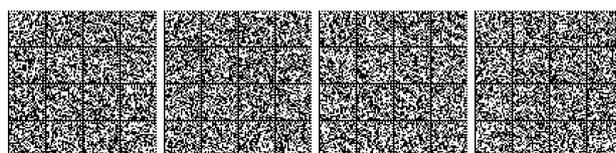
PARTE PRIMA

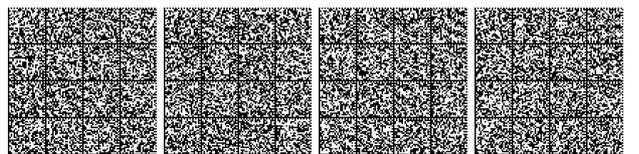
Roma - Mercoledì, 29 agosto 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 44. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 luglio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di personale delle società partecipate dalla Regione - Disposizioni a tutela dei soggetti appartenenti al bacino «Emergenza Palermo ex PIP».

Energia - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Sospensione, fino a centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 8 del 2018, del rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Concessioni demaniali marittime - Previsione di una durata per un periodo non superiore a cinquanta anni.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Disposizioni relative al personale regionale e degli enti - Collocamento anticipato in quiescenza - Modalità e tempi per la corresponsione del trattamento di fine servizio o di fine rapporto - Trattamento economico dei dipendenti assunti con concorso per dirigente tecnico nei ruoli dell'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana di cui al decreto assessoriale del 29 marzo 2000.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Rimborso degli oneri inerenti alle prestazioni sanitarie ai fini del conseguimento della certificazione di idoneità alla mansione antincendio di volontario della protezione civile.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Autorizzazione all'iscrizione in bilancio di una somma per la maggiore spesa sanitaria, prevista dall'art. 1, comma 830, della legge n. 296 del 2006, destinata al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale - Previsione, per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata di somme derivanti dall'attuazione dell'art. 1, comma 832, della legge n. 296 del 2006, di uno specifico accantonamento in apposito fondo.

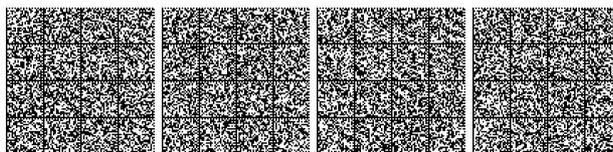
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Autorizzazione all'accertamento in bilancio di contributi pubblici in relazione ai finanziamenti di cui alla legge regionale n. 79 del 1975 e di cui alla legge regionale n. 15 del 1986.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Oneri derivanti dalle disposizioni sul trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'Ente Acquadotti Siciliani in liquidazione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Definizione della dotazione organica del personale dell'Amministrazione regionale - Inclusione del personale addetto alla catalogazione dei beni culturali.

Energia - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di idrocarburi liquidi e gassosi - Esclusione dall'applicazione, nella Regione, dell'art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 recante disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di sanità penitenziaria relative al trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale - Proroga dei rapporti - Procedure selettive.



Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Integrazione del budget di singole strutture accreditate che, sulla base di sentenze passate in giudicato, risultino essere state vittime di richieste estorsive.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Interventi nell'ambito della programmazione regionale unitaria.

- Legge della Regione Siciliana 11 maggio 2018, n. 28 [*recte*: 8 maggio 2018, n. 8] (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), artt. 4 e 64; 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 31, commi 4 e 5; 34; 35; 45; 66; 69, comma 2; 75, commi 2, 3 e 4; 82; 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15, e 25, nonché commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17.....

Pag. 1

N. 106. Ordinanza della Corte di cassazione del 12 aprile 2018

Processo penale - Processo minorile - Sospensione del processo e messa alla prova - Esito negativo della messa alla prova - Possibilità per il giudice di determinare la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minorenni durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova - Mancata previsione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 29; codice di procedura penale, art. 657-*bis*.....

Pag. 10

N. 107. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 6 aprile 2018

Impiego pubblico - Polizia giudiziaria - Procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali e agenti della polizia giudiziaria iniziato a seguito della pronuncia di una sentenza penale di condanna per i medesimi fatti oggetto di incolpazione - Applicabilità, per l'avvio e la conclusione del procedimento, dei termini stabiliti dall'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 - Mancata previsione.

- Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 17.

Pag. 16

N. 108. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Messina del 2 settembre 2016.

Spese di giustizia - Contributo unificato - Riscossione - Notificazione dell'invito al pagamento presso il domicilio eletto o, in mancanza, tramite deposito presso l'ufficio.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)»), art. 248, comma 2.....

Pag. 21



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 44

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 luglio 2018

(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di personale delle società partecipate dalla Regione - Disposizioni a tutela dei soggetti appartenenti al bacino «Emergenza Palermo ex PIP».

Energia - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Sospensione, fino a centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 8 del 2018, del rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Concessioni demaniali marittime - Previsione di una durata per un periodo non superiore a cinquanta anni.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Disposizioni relative al personale regionale e degli enti - Collocamento anticipato in quiescenza - Modalità e tempi per la corresponsione del trattamento di fine servizio o di fine rapporto - Trattamento economico dei dipendenti assunti con concorso per dirigente tecnico nei ruoli dell'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana di cui al decreto assessoriale del 29 marzo 2000.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Rimborso degli oneri inerenti alle prestazioni sanitarie ai fini del conseguimento della certificazione di idoneità alla mansione antincendio di volontario della protezione civile.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Autorizzazione all'iscrizione in bilancio di una somma per la maggiore spesa sanitaria, prevista dall'art. 1, comma 830, della legge n. 296 del 2006, destinata al corrispondente accantonamento o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale - Previsione, per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all'accertamento dell'entrata di somme derivanti dall'attuazione dell'art. 1, comma 832, della legge n. 296 del 2006, di uno specifico accantonamento in apposito fondo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Autorizzazione all'accertamento in bilancio di contributi pubblici in relazione ai finanziamenti di cui alla legge regionale n. 79 del 1975 e di cui alla legge regionale n. 15 del 1986.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Oneri derivanti dalle disposizioni sul trattamento integrativo del personale in quiescenza dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione.

Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Definizione della dotazione organica del personale dell'Amministrazione regionale - Inclusione del personale addetto alla catalogazione dei beni culturali.

Energia - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di idrocarburi liquidi e gassosi - Esclusione dall'applicazione, nella Regione, dell'art. 46-bis del decreto-legge n. 159 del 2007 recante disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas.

Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Disposizioni in materia di sanità penitenziaria relative al trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale - Proroga dei rapporti - Procedure selettive.



Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Integrazione del budget di singole strutture accreditate che, sulla base di sentenze passate in giudicato, risultino essere state vittime di richieste estorsive.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Interventi nell'ambito della programmazione regionale unitaria.

– Legge della Regione Siciliana 11 maggio 2018, n. 28 [*recte*: 8 maggio 2018, n. 8] (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale), artt. 4 e 64; 17; 20; 22, commi 3, 4, 14 e 15; 23; 31, commi 4 e 5; 34; 35; 45; 66; 69, comma 2; 75, commi 2, 3 e 4; 82; 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15, e 25, nonché commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17.

Ricorso ai sensi dell'art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Siciliana, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale della Sicilia 8 maggio 2018, n. 8, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Siciliana n. 21 dell'11 maggio 2018, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale», in relazione:

agli articoli 4 e 64 (primo motivo di ricorso);

all'art. 17 (secondo motivo di ricorso);

all'art. 20 (terzo motivo di ricorso);

all'art. 22, commi 3, 4, 14 e 15 (quarto motivo di ricorso);

all'art. 23 (quinto motivo di ricorso);

all'art. 31, commi 4 e 5 (sesto motivo di ricorso);

agli articoli 34 e 35 (settimo motivo di ricorso);

all'art. 45 (ottavo motivo di ricorso);

all'art. 66 (nono motivo di ricorso);

all'art. 69, comma 2 (decimo motivo di ricorso);

all'art. 75, commi 2, 3 e 4 (undicesimo motivo di ricorso);

all'art. 82 (dodicesimo motivo di ricorso);

all'art. 99, commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 nonché commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 (tredicesimo motivo di ricorso).

Nella seduta del 6 luglio 2018, il Consiglio dei ministri ha deliberato di impugnare la legge regionale della Sicilia n. 8 del 2018, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale», in relazione agli articoli indicati in epigrafe.

Il Consiglio dei ministri reputa che le disposizioni contenute in tali articoli siano illegittime per i seguenti

MOTIVI

1) *In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'«ordinamento civile».*

L'art. 4 della legge regionale, rubricato («Disposizioni a tutela del personale delle società partecipate in liquidazione. Dotazione della società IRFIS Finsicilia Spa»), prevede la deroga alle disposizioni di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) per le società partecipate della Regione disciplinate dall'art. 64 della legge regionale n. 21 del 2014. Il citato articolo della norma statale, al comma 1, stabilisce, come noto, che «(s)alvo quanto previsto dal presente decreto, ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico si applicano le disposizioni del capo I, titolo A del libro V del codice civile, dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, e dai contratti collettivi». Secondo l'art. 4 della legge regionale questa regola non troverebbe, quindi, applicazione nel caso delle società partecipate dalla Regione siciliana individuate dall'art. 64 della legge regionale n. 21 del 2014.

L'art. 64 della legge regionale qui impugnata, intitolato «Tutela per i soggetti appartenenti al bacino "Emergenza Palermo" (PIP)», dispone il transito, con contratto a tempo indeterminato anche parziale presso la società Resais S.p.a., di soggetti attualmente utilizzati nelle pubbliche amministrazioni e appartenenti al bacino di cui all'art. 19 della legge regionale n. 30 del 1997.



L'art. 4 della legge regionale impugnata, in ragione della descritta deroga che esso introduce, contrasta con l'art. 25, comma 4, del citato decreto legislativo, secondo cui, fino al 30 giugno 2018, le società sottoposte a controllo pubblico non possono procedere a nuove assunzione a tempo indeterminato se non attingendo agli elenchi del personale eccedente.

Dopo la predetta data, alle medesime società si applicano gli articoli 19 e 20 dello stesso decreto, in materia di gestione del personale e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.

Orbene, prevedendo la disposizione regionale una disciplina diversa e contrastante con quella nazionale, essa risulta incompatibile con le previsioni dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile (tra cui i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile e dai contratti collettivi).

Le medesime considerazioni — in punto di contrarietà della disciplina regionale con quella contenuta nel decreto legislativo n. 175/2016 e, dunque, con le previsioni di cui all'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione — valgono per l'art. 64 della legge regionale in esame, il quale, come si è appena visto, dispone il transito, con contratto a tempo indeterminato, alla società Resais S.p.A. di soggetti attualmente utilizzati nelle pubbliche amministrazioni e appartenenti al bacino «Emergenza Palermo ex PIP» di cui all'art. 19 della legge regionale n. 30 del 1997.

2) *Violazione dell'art. 41 Cost. In relazione all'art. 117, comma terzo, Cost. violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».*

L'art. 17, intitolato «Sospensione autorizzazioni impianti eolici e fotovoltaici» introduce la sospensione del termine per il rilascio delle autorizzazioni per gli impianti eolici e fotovoltaici, stabilendo che «(a)l fine di verificare, attraverso un adeguato strumento di pianificazione del territorio regionale, gli effetti sul paesaggio e sull'ambiente correlati alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica, a prescindere dalle aree già individuate con decreti del Presidente della Regione, anche con riferimento alle norme comunitarie, fatta salva la compiuta istruttoria delle istanze pervenute, è sospeso il rilascio delle relative autorizzazioni, fino a centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

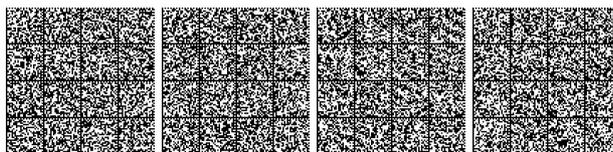
La disposizione contrasta con l'art. 41 della Cost., limitando irragionevolmente la libertà di iniziativa economica ambientale, oltre che con la disciplina di principio nazionale (art. 12 del decreto legislativo n. 387 del 2003) e, dunque, con l'art. 117, comma 3 Cost., che riserva alla legge statale la determinazione dei principi fondamentali della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (materia nella quale la Regione Siciliana è titolare di competenza legislativa concorrente in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

In base ad una prima opzione ermeneutica, la sospensione potrebbe ritenersi riferita unicamente a nuove istanze autorizzative, ossia in procinto di essere presentate, e non a quelle per le quali è già in corso l'istruttoria, che sarebbero fatte salve (anche se tale lettura potrebbe essere smentita dall'aggettivo «compiuta» riferito all'istruttoria, che sarebbe quindi salvaguardata solo se compiuta).

Se questa è la corretta lettura della disposizione regionale, essa viola l'art. 41 Cost., incidendo sulla libertà di iniziativa economica privata e, segnatamente, sulla libera attività di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Quest'ultima si inquadra infatti nella disciplina generale della produzione di energia elettrica che, secondo principi anche di derivazione eurounitaria, è appunto attività libera, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico (art. 1 decreto legislativo n. 79 del 1999 di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica). A tale attività si deve, dunque, accedere in condizioni di uguaglianza, senza discriminazioni nelle modalità, condizioni e termini per il suo esercizio.

La sospensione fino a centoventi giorni nel rilascio delle autorizzazioni eccede i limiti entro i quali è possibile restringere tale libertà, non trovando ragionevole giustificazione nell'utilità sociale, mentre determina la violazione del termine stabilito dalla legge statale, se non altro per i procedimenti in cui è stata già acquisita la VIA ovvero per le istanze già corredate di tale valutazione ambientale.

In tal senso la legge contrasta con la norma di principio di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, da applicare in modo uniforme sull'intero territorio nazionale per garantire la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo. Più precisamente, la legge regionale impedisce la conclusione del procedimento unico e il rilascio dell'autorizzazione entro il termine perentorio di novanta giorni previsto dal citato comma 4 dell'art. 12, riconosciuto pacificamente dalla Corte come principio fondamentale della materia (v. sentenza n. 364 del 2006, n. 282 del 2009, n. 124 del 2010) e riservato pertanto alla competenza legislativa statale. È stato, al riguardo, chiarito dalla Corte che «(p)ur non trascurando la rilevanza che, in relazione a questi impianti, riveste la tutela dell'ambiente e del paesaggio (v. la sentenza n. 166 del 2009), si rivela centrale nella disciplina impugnata il profilo afferente alla gestione delle fonti energetiche in vista di un efficiente approvvigionamento presso i diversi ambiti territoriali» (sent. n. 282 del 2009, cit.).



Il contenuto non derogabile delle previsioni contenute nelle direttive n. 2001/77/CE e n. 2009/28/CE, attuate, rispettivamente, con il decreto legislativo n. 387 del 2003 e con il decreto legislativo n. 28/2011 emerge a tutto evidenza, ove si consideri che il legislatore dell'Unione, nel porre a carico degli Stati membri l'obiettivo di promuovere il maggior utilizzo delle fonti di energia rinnovabili, ha a tale scopo indicato i termini entro i quali essi devono raggiungere determinati risultati.

Peraltro, la salvezza della «compiuta istruttoria delle istanze pervenute», contenuta nell'art. 17 della legge regionale, si rivela del tutto incongruente se l'istruttoria, pur non compiuta, ha riguardato gli aspetti paesaggistici ed ambientali delle iniziative in questione, atteso che il non meglio identificato «adeguato strumento di pianificazione del territorio regionale» ha proprio lo scopo di verificare gli effetti sul paesaggio e sull'ambiente correlati alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica o fotovoltaica ed è quindi idoneo, attraverso la prevista sospensione, a condizionare il rilascio delle relative autorizzazioni ed il contenuto delle stesse.

3) *In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza».*

L'art. 20, rubricato «Valorizzazione dei beni del demanio marittimo regionale», sostituisce il comma 1 dell'art. 41 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, con una disposizione del seguente tenore:

«I beni immobili che insistono sulle aree demaniali marittime della Regione di cui all'art. 40 che versano prioritariamente in condizioni di precarietà accertata, individuati con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e per l'ambiente entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere concessi a titolo oneroso con procedure ad evidenza pubblica, per un periodo non superiore a cinquanta anni, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento di attività economiche compatibili con gli utilizzi del demanio marittimo. Lo svolgimento delle attività economiche è comunque soggetto al rispetto delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

La disposizione eccede dalle competenze statutarie della Regione Siciliana, per la parte in cui indica (in cinquanta anni) il periodo di durata massima delle concessioni che si stanno disciplinando.

Risulta da consolidata giurisprudenza della Corte (si vedano, per tutte, le sentenze n. 213 del 2011 e n. 40 del 2017) che «la disciplina relativa al rilascio delle concessioni sui beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale» e che «(i)n tale disciplina, particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale».

I criteri di affidamento delle concessioni — tra cui elemento centrale è, evidentemente, quello della durata — investono, dunque, un ambito materiale che trascende le competenze statutarie della Regione siciliana, attingendo ad aspetti di tutela della concorrenza che devono essere regolati in maniera uniforme sul territorio nazionale, in forza dell'invocato titolo di competenze esclusive dello Stato.

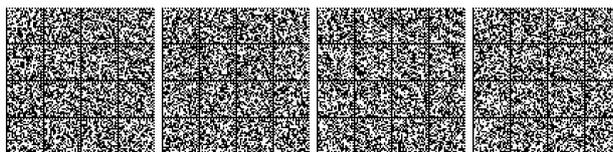
Non spetta, in altre parole, alla legge regionale determinare l'elemento della durata nei suoi limiti minimi o massimi, in quanto la durata minima o massima delle concessioni è aspetto in grado di incidere sulla concorrenza e sulle condizioni del mercato che solo il legislatore statale può definire nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma lettera e) della Costituzione, che risulta perciò violata dalla disposizione regionale in esame.

4) *In relazione all'art. 117, comma secondo, lettere o) ed l), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie della «previdenza sociale» e dell'«ordinamento civile». Violazione degli articoli 3 e 81 Cost.*

Il comma 3 dell'art. 22 della legge regionale impugnata («Norme per il personale regionale e degli enti») introduce un'ipotesi di collocamento anticipato in quiescenza in deroga alla disciplina statale vigente, disciplinando una materia che è, invece, rimessa alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, comma secondo, lettera o) Cost., con conseguente violazione anche del principio di uguaglianza.

L'estensione della platea di soggetti potenzialmente in grado di usufruire di un'anticipazione sul collocamento a riposo è inoltre suscettibile di determinare maggiori oneri previdenziali per anticipo di trattamento di fine servizio che non risultano in alcuna misura quantificati né aventi copertura; ciò con conseguente aggravio sulla finanza pubblica e violazione dei principi di cui all'art. 81 della Costituzione.

Il comma 4 dell'art. 22 — in base al quale il comma 8 dell'art. 52 della legge regionale n. 9 del 2015 è sostituito da una disposizione del seguente tenore: «Il trattamento di fine servizio o di fine rapporto dei dipendenti collocati in quiescenza ai sensi del presente articolo è corrisposto con le modalità e i tempi previsti dai commi 484 e 485 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147» — comporta maggiori oneri previdenziali e maggiori oneri per la finanza pubblica non



quantificati né coperti, in quanto consente l'anticipo della liquidazione della buonuscita anche con riferimento a soggetti già andati in pensione (e in attesa della liquidazione), in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

I commi 14 e 15 del medesimo art. 22 prevedono quanto segue:

«14. Al fine di equiparare i soggetti in servizio assunti con concorso per dirigente tecnico nei ruoli dell'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana di cui al decreto assessoriale del 29 marzo 2000, che oggi hanno un trattamento economico inferiore, è corrisposto il trattamento economico corrispondente all'ex VIII livello retributivo di cui alla tabella A del D.P.Reg. 20 gennaio 1995, n. 11 e successive modifiche ed integrazioni, corrispondente al livello apicale dell'attuale categoria D del comparto non dirigenziale della Regione. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche al personale in servizio appartenente alla categoria D, posizione economica D5.

15. Il dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale provvede a riclassificare il personale destinatario delle disposizioni di cui al comma 14 con decorrenza giuridica ed economica dalla data di entrata in vigore della presente legge. Ai maggiori oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni del comma 14, quantificati in 770 migliaia di euro annui, a decorrere dall'esercizio finanziario 2018, comprensivi degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione, si provvede a valere della Missione 1, Programma 10, capitolo 190001».

Tali previsioni contrastano, in modo manifesto, sia con l'art. 45, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 (secondo cui «il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi») sia, più in generale, con il titolo III del citato decreto n. 165, che obbliga al rispetto della normativa contrattuale e delle procedure da seguire in sede di contrattazione.

Pertanto i commi 14 e 15 dello stesso art. 22 contrastano con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, e quindi i rapporti di diritto privato regolati dal codice civile.

5) *Violazione del principio di leale collaborazione. In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».*

L'art. 23 della legge regionale, intitolato «Rimborso oneri certificazione di idoneità antincendio», prevede il rimborso alle Aziende sanitarie provinciali degli oneri inerenti le prestazioni sanitarie erogate ai fini del conseguimento della certificazione di idoneità alla mansione antincendio di volontario di protezione civile, secondo quanto previsto dall'Accordo della Conferenza Unificata del 25 luglio 2002.

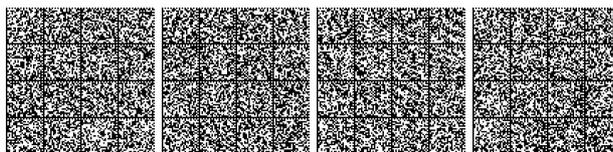
Al riguardo, mette conto evidenziare che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (c.d. «Nuovi Lea»), nell'indicare tassativamente gli accertamenti medico-legali inclusi nei livelli essenziali di assistenza — in attuazione del titolo di competenza esclusiva statale indicato in rubrica — non menziona la fattispecie cui si riferisce la disposizione regionale.

La disposizione regionale viola, dunque, l'intesa raggiunta nella materia dei livelli essenziali di assistenza dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome nella seduta del 7 settembre 2016, propedeutica all'adozione del menzionato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri Lea, e di conseguenza lede il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione, peraltro in una materia di competenza esclusiva statale, quale quella della determinazione dei livelli essenziali di assistenza.

6) *In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera m), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In relazione all'art. 117, comma terzo, Cost. violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, della «tutela della salute». In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «armonizzazione dei bilanci pubblici».*

L'art. 31 della legge regionale, rubricato «Rifinanziamento leggi di spesa. Disposizioni finanziarie» stabilisce, al comma 4, che, «a seguito delle norme di attuazione di cui all'art. 1, comma 831, della legge n. 296 del 2006», il Ragioniere generale della Regione è autorizzato ad iscrivere in bilancio la somma «destinata alla maggiore spesa prevista dall'art. 1, comma 830, della medesima legge, di cui al corrispondente accantonamento, o, in subordine, al ripianamento del debito pubblico regionale».

Al successivo comma 5, tale articolo dispone che per gli esercizi finanziari 2019 e 2020 — a fronte dell'accertamento dell'entrata derivante dall'attuazione dell'art. 1, comma 832, della citata legge n. 296 del 2006 — è disposto uno specifico accantonamento in apposito fondo, nelle more della conclusione degli accordi finanziari con lo Stato e della conseguente emanazione delle norme di attuazione.



Al riguardo, nel premettere la formulazione della norma in esame che non appare del tutto chiara, si deve evidenziare che la retrocessione delle accise a favore della Regione in assenza del contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per cento prevista a legislazione vigente, comporta oneri a carico del bilancio dello Stato privi di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

Sul punto, il comma 830 della legge n. 296 del 2006, nel disporre l'incremento della quota di partecipazione della Regione Siciliana alla spesa sanitaria, prevede di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio regionale. Il successivo comma 831 richiama la procedura delle norme di attuazione e il comma 832, al fine di dare attuazione al comma 830 (completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del bilancio regionale), prevede l'attribuzione alla Regione del gettito dell'accisa sui prodotti petroliferi in misura corrispondente ai maggiori oneri sanitari a carico della regione rispetto a quelli già stabiliti dal medesimo comma 830.

Da una lettura sistematica dei commi da 830 a 832 della citata legge n. 296 del 2006, rispetto ai quali la sentenza della Corte n. 145 del 2008 non ha rilevata profili di illegittimità costituzionale, si ricava il principio del progressivo trasferimento a carico del bilancio regionale della spesa sanitaria, cui è legata l'attribuzione di una percentuale compresa tra il 20% ed il 50% del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale, solo a compensazione di un ulteriore incremento, rispetto al 49,11%, della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria.

Ciò posto, la previsione di cui al comma 4, che autorizza ad iscrivere in bilancio una somma per la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale, non tiene conto del fatto che le maggiori risorse — riferite a una quota ulteriore rispetto al 49,11% della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria prevista a legislazione vigente — devono garantire la copertura degli ulteriori oneri sanitari e non possono essere destinati ad altre finalità, anche in considerazione del fatto che la materia in esame afferisce ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

La disposizione si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione in materia di tutela della salute — in quanto prevede di destinare somme riconosciute per spesa sanitaria ad altre finalità — e con l'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione, laddove tale distrazione di somme non consenta di garantire i livelli essenziali delle prestazioni.

Riguardo al comma 5, si rileva che l'accertamento in entrata di somme riferite all'attuazione del predetto comma 832 della legge n. 296 del 2006 e l'accantonamento ad esso correlato nelle more degli accordi con lo Stato viene, dalla legge regionale, previsto in assenza del suo presupposto giuridico.

Infatti, la retrocessione del gettito dell'accise di cui al comma 832 è simmetrica all'incremento della quota di compartecipazione regionale alla spesa sanitaria prevista a legislazione vigente. Si configura, pertanto, il contrasto con l'art. 53 del decreto legislativo n. 118 del 2011, che testualmente prevede per l'accertamento «la sussistenza di un idoneo titolo giuridico che dà luogo all'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata» e, inoltre, dispone che «(n)on possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario».

La disposizione contrasta, altresì, con il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, e, conseguentemente, con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni.

7) *Violazione dell'art. 81, comma terzo, Cost.*

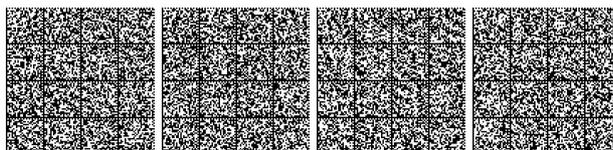
Gli articoli 34 e 35 della legge regionale impugnata prevedono l'autorizzazione all'accertamento in bilancio di contributi pubblici pari a 6.600 migliaia di euro in relazione ai finanziamenti di cui alla legge regionale n. 79 del 1975 e pari a 1.450 migliaia di euro in relazione ai finanziamenti di cui alla legge regionale n. 15 del 1986.

Considerato che le norme regionali richiamate disciplinano l'attività edilizia, non si comprende quali nuove o maggiori entrate deriverebbero dalle disposizioni in questione.

In assenza del presupposto giuridico, non può, dunque, ritenersi consentito l'accertamento ipotizzato dalla Regione: di qui l'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni suddette per contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

8) *In relazione all'art. 117, comma terzo, Cost. violazione di principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica». Violazione dell'art. 81, comma terzo, Cost.*

L'art. 45 della legge regionale, rubricato «Trattamento integrativo personale in quiescenza EAS», introduce nuovi benefici pensionistici con oneri quantificati dalla disposizione medesima, tuttavia in assenza di elementi — non rinvenibili nella (mancante) relazione tecnica — che consentano di riscontrare la correttezza di tale valutazione.



La sostenibilità finanziaria dei citati inquadramenti, avuto riguardo anche al rispetto delle misure di contenimento della spesa di personale e dei vincoli assunzionali, non appare pertanto assicurata dalla legge.

L'inosservanza di tali misure costituisce violazione al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, cui la Regione Sicilia, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

Peraltro, in assenza di elementi informativi sufficienti a definire gli effetti finanziari della disposizione in esame, la previsione normativa non appare idonea ad assicurare la copertura finanziaria degli interventi previsti, in violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

9) *In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'«ordinamento civile». In relazione all'art. 117, comma terzo, Cost. violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica».*

L'art. 66 della legge regionale, intitolato «Personale addetto alla catalogazione dei beni culturali» stabilisce che, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale medesima, «si provvede alla definizione della dotazione organica del personale dell'amministrazione regionale ricomprendente il personale dei catalogatori ed esperti, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo n. 165/2001».

Si tratta di una disposizione che riguarda il personale di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 24 del 2007, destinatario di una procedura di stabilizzazione in una società pubblica (Servizi ausiliari Sicilia SAS s.p.a.), al fine di coprire i posti dell'amministrazione regionale che sarebbero risultati vacanti a seguito della definizione della dotazione organica.

L'art. 66, dunque, nel ricomprendere immediatamente il suddetto personale nella dotazione organica, a prescindere dalla necessità di coprire posti vacanti, risulta non in linea con la precedente previsione e, malgrado il formale richiamo al rispetto degli articoli 6, 6-ter e 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, si pone in contrasto proprio con queste ultime disposizioni.

Infatti, la dotazione organica deve essere definita in base al piano dei fabbisogni (cfr. art. 6 decreto legislativo n. 165 del 2001) e non può mirare all'assorbimento di personale aprioristicamente determinato.

La disposizione *de qua*, pertanto, contrasta sia con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, sia con il comma 3 della medesima disposizione, recando le previsioni di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001 principi fondamentali che costituiscono per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

10) *In relazione all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza».*

L'art. 69 della legge regionale, intitolato «Disposizioni in materia di produzioni di idrocarburi liquidi e gassosi», al comma 2, stabilisce —attraverso un intervento di novellazione dell'art. 67 della legge regionale n. 2 del 2002 — che «(n)ella Regione non si applica l'art. 46-bis del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159».

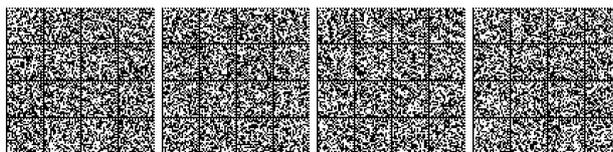
Tale disposizione invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Ai sensi dell'art. 46-bis del decreto-legge 10 ottobre 2007, n. 159, convertito con modificazioni in legge 29 novembre 2007, n. 222, rubricato «Disposizioni in materia di concorrenza e qualità dei servizi essenziali nel settore della distribuzione del gas», il legislatore nazionale ha demandato ai ministri dello sviluppo economico e per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, su proposta dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e sentita la Conferenza unificata, la determinazione di ambiti territoriali minimi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas.

Con lo stesso articolo, inoltre, «al fine di garantire al settore della distribuzione di gas naturale maggiore concorrenza e livelli minimi di qualità dei servizi essenziali», si è altresì demandato ai ministri dello sviluppo economico e per gli affari regionali e le autonomie locali, sentita la Conferenza unificata e su parere dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, l'individuazione dei criteri di gara e di valutazione dell'offerta per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas.

Entrambi i citati decreti interministeriali sono stati adottati e già sono vigenti sul territorio italiano (si tratta, in particolare, del decreto ministeriale 19 gennaio 2011 e del decreto ministeriale 12 novembre 2011, n. 226).

La norma regionale stabilisce che, nel territorio della Regione Siciliana, il citato art. 46-bis non debba trovare applicazione, con la conseguenza che, nella Regione Siciliana, la gara per l'affidamento del servizio dovrà essere svolta singolarmente per ciascun comune e secondo criteri disomogenei rispetto alla normativa applicata nel resto del territorio italiano.



Con sentenza n. 93 del 2017, la Corte, pronunciandosi appunto su una legge della Regione Siciliana in materia di servizi pubblici locali (nella circostanza, il servizio idrico integrato), ha chiarito che «la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è riferibile alla competenza legislativa statale in tema di "tutela della concorrenza". [...] La deroga introdotta dal legislatore regionale che comporta un effetto restrittivo sull'assetto competitivo del mercato di riferimento si pone dunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.».

I servizi pubblici, tra cui anche la distribuzione del gas naturale, figurano tra le materie di potestà legislativa regionale concorrente ai sensi dell'art. 17 dello Statuto di autonomia della Regione Sicilia (lettera h).

Tuttavia, come la Corte ha ribadito proprio nella sentenza testé richiamata, «le materie di competenza esclusiva e nel contempo "trasversali" dello Stato, come la tutela della concorrenza e la tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., in virtù del loro carattere "finalistico", "possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano" (sentenza n. 2 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 291, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006), come appunto accade nel caso della disciplina del servizio idrico integrato».

Queste considerazioni si attagliano, a tutta evidenza, anche al servizio pubblico locale della distribuzione del gas, con conseguente illegittimità della disposizione regionale censurata, poiché in contrasto con le esigenze di tutela della concorrenza, come declinate dal legislatore nazionale con l'art. 46-*bis* del decreto-legge n. 159 del 2007 (convertito in legge n. 222/2007), nel quale sono definite — con disciplina destinata, appunto, ad applicarsi su tutto il territorio nazionale — le modalità di svolgimento e i criteri di partecipazione alla gara per l'affidamento della gestione del servizio della distribuzione del gas naturale.

11) In relazione all'art. 117, comma terzo, Cost. violazione di principi fondamentali nella materia, di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica». Violazione dell'art. 81 Cost.

L'art. 75, recante «Norme in materia di sanità penitenziaria», incorre nei vizi in rubrica nei suoi commi 2, 3 e 4.

Il comma 2 dispone la proroga al 30 giugno 2018 del termine contenuto nell'art. 3, comma 5, della legge regionale n. 26 del 2016, originariamente stabilito al 31 dicembre 2017, il quale prevede che «(i)n attuazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222 e nelle more delle procedure di selezione tese alla stabilizzazione del rapporto di lavoro, le Aziende sanitarie provinciali sono autorizzate a prorogare sino al 31 dicembre 2017 i contratti del personale sanitario di cui alla legge 9 ottobre 1970, n. 740».

La previsione di proroga al 30 giugno 2018, ampliando il limite temporale di durata dei predetti contratti, così come delineato dall'art. 3, comma 7, del citato decreto legislativo n. 222 del 2015, adottato secondo le previsioni del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 recante «Modalità e criteri per il trasferimento al Servizio sanitario nazionale delle funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali in materia di sanità penitenziaria», configura una violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

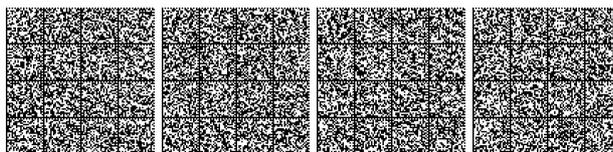
Infatti, secondo il citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, i rapporti di lavoro del personale sanitario instaurati ai sensi della legge n. 740 del 1970 (ossia il personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e pena non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria) — trasferiti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia alle Aziende sanitarie locali del Servizio sanitario nazionale — continuano ad essere disciplinati dalla predetta legge fino alla relativa scadenza e, ove a tempo determinato, sono prorogati per la durata di dodici mesi. Decorso tale termine gli stessi rapporti, facenti capo ai citati Dipartimenti, devono ritenersi esauriti.

Pertanto, il comma 2 dell'art. 75 della legge regionale si pone in contrasto con le previsioni del richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 — adottato ai sensi dell'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) — che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito del trasferimento del personale sanitario penitenziario al Servizio sanitario regionale.

Il comma 3 dell'art. 75 dispone che, nelle more delle procedure di selezione finalizzate alla stabilizzazione, le Aziende sanitarie provinciali sono autorizzate a prorogare, sino al 31 dicembre 2018, i rapporti di cui all'art. 3 del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 222.

Al riguardo, merita premettere che la disposizione si presta ad essere riferita sia al personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che al personale con rapporto a tempo determinato.

Il comma 4 prevede, poi, che «(a)l fine di non disperdere le professionalità già riconosciute dalla legge 9 ottobre 1970, n. 740 ed assicurare il qualificato servizio di assistenza ai detenuti, le ASP sono autorizzate ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 ad indire procedure selettive rivolte al personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 222/2015».



Al riguardo, non appare chiaro se le previste procedure selettive siano a valere su risorse riconducibili al limite di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010.

Sul punto, occorre considerare che il piano di reclutamento speciale previsto in via transitoria dall'art. 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017, cui rinvia la disposizione regionale, consente di utilizzare, in deroga all'ordinario regime delle assunzioni e per finalità volte esclusivamente al superamento del precariato, le risorse dell'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017. Tali risorse possono, quindi, elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme vigenti, purché siano destinate per intero alle assunzioni a tempo indeterminato del personale in possesso dei requisiti previsti dall'art. 20 e nel rispetto delle relative procedure.

Ciò premesso, le disposizioni della legge regionale non consentono, per l'appunto, di garantire che il personale che si intende stabilizzare sia attualmente impiegato con rapporto di lavoro a tempo determinato a valere su risorse che soggiacciono al limite di cui al richiamato art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Inoltre, le previsioni di cui ai commi 2, 3 e 4 sono suscettibili di avere risvolti onerosi, non compatibili con la cornice economico-finanziaria programmata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario cui la Regione Siciliana è sottoposta, che peraltro prevede specifici interventi finalizzati a tale finalità.

Le disposizioni si pongono, quindi, anche in contrasto con l'art. 81 della Costituzione, oltre che con l'art. 117, terzo comma, atteso che le vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale degli enti del SSN si configurano quali principi di coordinamento della finanza pubblica.

12) In relazione all'art. 117, comma terzo, Cost. violazione di principi fondamentali nelle materie, di legislazione concorrente, del «coordinamento della finanza pubblica» e della «tutela della salute».

L'art. 82 della legge regionale, rubricato «Erogazione di attività da parte di strutture private accreditate», dispone l'integrazione del budget da assegnare ad alcune strutture private accreditate che, in base a sentenze passate in giudizio, risultino essere state vittime di richieste estorsive.

La norma finisce, dunque, per utilizzare un criterio di assegnazione del budget stesso — l'essere stati vittima di richieste estorsive — non in linea con quelli previsti dal decreto legislativo n. 502 del 1992.

Il criterio di assegnazione del budget non può essere slegato dal fabbisogno assistenziale programmato, pena la violazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia, di competenza concorrente, della tutela della salute, oltre che dei principi fondamentali che regolano il coordinamento della finanza pubblica.

13) Violazione dell'art. 81, comma terzo, Cost.

L'art. 99 disciplina interventi vari nell'ambito della programmazione regionale unitaria, «salvi e impregiudicati gli interventi approvati con delibera CIPE n. 52 del 10 luglio 2017» (così il comma 1 dell'articolo).

Ora, gli interventi di cui ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 non hanno idonea copertura finanziaria in quanto le risorse del Piano di Azione e Coesione - Programma Operativo Complementare (POC) Regione Siciliana 2014/2020 sono programmate ai fini della realizzazione degli interventi approvati dalla delibera CIPE n. 52/2017, che il comma 1 fa espressamente «salvi e impregiudicati».

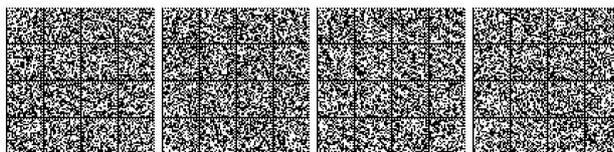
D'altronde, le previsioni secondo cui «l'Assessorato regionale delle attività produttive è autorizzato a concedere con bando contributi ... a valere sulle risorse PO FESR Sicilia 2014/2020» (comma 18) e «l'Assessorato regionale dell'agricoltura, dello sviluppo rurale e della pesca mesca mediterranea è autorizzato a concedere con bando contributi...a valere sulle risorse PO FEAMP 2014/2020» (comma 19), non costituiscono coperture finanziarie inidonee, poiché le risorse del PO FESR Sicilia e del PO FEAMP 2014/2020, vincolate alla realizzazione delle priorità dei citati programmi, vengono attivate solo sulla base delle procedure specifiche di gestione degli stessi, in coerenza con la normativa UE sui fondi SIE 2014-2020.

I commi sopra citati dell'art. 99 risultano, pertanto, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

In relazione alle previsioni di cui ai commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17, che finalizzano risorse a valere sul Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, nel presupposto che le risorse che la Regione intende riprogrammare siano quelle assegnate alla Regione Siciliana con la delibera n. 26 del 10 agosto 2016 per il finanziamento degli interventi ricompresi nel Patto di sviluppo sottoscritto con il Governo il 10 settembre 2016, mette conto rilevare che la copertura finanziaria non può considerarsi certa fino all'espletamento della procedura di riprogrammazione.

Pertanto la norma dovrebbe esplicitare che l'utilizzo del FSC per le finalità ivi indicate è subordinata all'espletamento della procedura di riprogrammazione delle risorse assegnate alla Regione Siciliana a valere sul FSC 2014-2020, ai sensi del comma 1.

In assenza di tale previsione, anche le disposizioni ora esaminate risultano, pertanto, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione.



P.Q.M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità degli articoli 4 e 64, dell'art. 17, dell'art. 20, 22, commi 3, 4, 14 e 15, dell'art. 23, dell'art. 31, commi 4 e 5, degli 34 e 35, dell'art. 45, dell'art. 66, dell'art. 69, comma 2, dell'art. 75, commi 2, 3 e 4, dell'art. 82, dell'art. 99 commi 2, 3, 4, 5, 6, 8, 11, 12, 14, 15 e 25 nonché commi 7, 9, 10, 13, 16 e 17 della legge regionale della Sicilia 11 maggio 2018, n. 28.

Si produrrà copia autentica della deliberazione del Consiglio dei ministri del 6 luglio 2018, con l'allegata relazione.

Roma, 10 luglio 2018

L'Avvocato dello Stato: FIORENTINO

18C00170

N. 106

Ordinanza del 12 aprile 2018 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di B. A. P.

Processo penale - Processo minorile - Sospensione del processo e messa alla prova - Esito negativo della messa alla prova - Possibilità per il giudice di determinare la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minorenni durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova - Mancata previsione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 29; codice di procedura penale, art. 657-bis.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

M. Stefania Di Tornassi - Presidente;
Domenico Fiordalisi;
Gaetano Di Giuro;
Raffaello Magi;
Carlo Renoldi - Relatore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da B. A. P., nato a Monza il ... avverso l'ordinanza del Tribunale per i minorenni di Milano in data 6 marzo 2017;

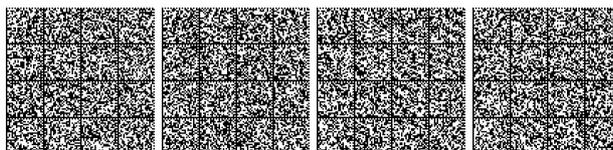
Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Carlo Renoldi;

Lette le conclusioni scritte del pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale, Stefano Tocci, che ha concluso chiedendo l'annullamento, con rinvio dell'ordinanza impugnata.

RITENUTO IN FATTO

1. A seguito della richiesta di rinvio a giudizio davanti al Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale per i minorenni di Milano per rispondere del delitto di cui agli articoli 110 e 648 del codice penale, A. B. aveva beneficiato della sospensione del processo con messa alla prova ai servizi minorili applicata, per un periodo pari a un anno, con ordinanza dello stesso giudice in data 17 ottobre 2011.



Nel corso della misura, egli era stato sottoposto a un progetto elaborato dal servizio sociale minorile che prevedeva interventi di orientamento formativo e lavorativo, di sostegno per il conseguimento del patentino per il ciclomotore, per il mantenimento della frequenza di uno sport di squadra, per lo svolgimento di attività di utilità sociale, da individuarsi a carico dello stesso servizio sociale, nonché colloqui di monitoraggio con l'assistente sociale e di sostegno psicologico dell'*equipe* penale. Dopo un iniziale periodo in cui B. aveva aderito al progetto educativo, egli aveva successivamente disatteso gli impegni assunti, interrompendo bruscamente i contatti con gli operatori psico-sociali e riallacciando strumentalmente i rapporti con i servizi soltanto in prossimità dell'udienza finale.

Per tale motivo, con sentenza in data 3 ottobre 2012 il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale per i minorenni di Milano aveva ritenuto che la messa alla prova si fosse conclusa con esito negativo e aveva condannato l'imputato alla pena di sette mesi e quattro giorni di reclusione, riconosciute le attenuanti generiche ed applicata la diminuzione della minore età.

1.1. Successivamente, B. era stato nuovamente tratto a giudizio davanti al Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale per i minorenni di Milano per rispondere dei delitti di cui agli articoli 81, 609-*octies*, 609-*bis* e 609-*ter* del codice penale; e con ordinanza in data 14 aprile 2014 era stato ammesso, una seconda volta, alla sospensione del procedimento con messa alla prova al Servizio sociale minorile per un periodo di un anno e sei mesi. Il progetto elaborato dal servizio sociale prevedeva il mantenimento della frequenza scolastica, con profitto e buon comportamento, colloqui di sostegno psicologico, con cadenza quantomeno quindicinale, finalizzati anche alla rielaborazione dei reati e dei sottesi stili di vita e relazionali con i pari; lo svolgimento di attività socialmente utili inizialmente presso un oratorio e successivamente presso altri contesti al fine di incentivare «sentimenti di condivisione e di empatia», di attività di servizio alla persona, con l'inserimento, ove possibile, in gruppi rivolti alla presa in carico di minori coinvolti in reati di stampo sessuale, nonché colloqui di verifica e di sostegno con l'assistente sociale, con il coinvolgimento dei familiari.

La misura, anche in questo frangente, non era stata gestita in maniera adeguata, sicché in sede di relazione conclusiva, datata 16 settembre 2015, il servizio affidatario aveva sottolineato l'esito negativo del percorso di messa alla prova. Su tali basi, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale per i minorenni di Milano aveva valutato sfavorevolmente l'andamento della misura, sottolineando come il giovane si fosse sottratto ad una presa in carico psicologica, avesse interrotto e ripreso i rapporti con gli operatori a proprio piacimento, si fosse mantenuto «emotivamente distante rispetto alle relazioni di aiuto a lui offerte», avesse autonomamente orientato la propria progettualità lavorativa, dimostrando una «totale mancanza di interesse al contesto penale», non avesse svolto «alcuna significativa riflessione sulle condotte di reato», non palesando alcun «movimento trasformativo» sia sul piano comportamentale che attitudinale. In questa prospettiva, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale per i minorenni di Milano, con sentenza in data 13 ottobre 2015, lo aveva condannato, con la riduzione per il rito prescelto e con la diminuzione dell'art. 98 del codice penale ritenuta prevalente sulle aggravanti contestate, alla pena di due anni e sei mesi di reclusione.

1.3. Le due sentenze di condanna erano state, quindi, unificate dal provvedimento di cumulo del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano in data 23 agosto 2016, che aveva determinato la pena espanda in tre anni, un mese e quattro giorni di reclusione.

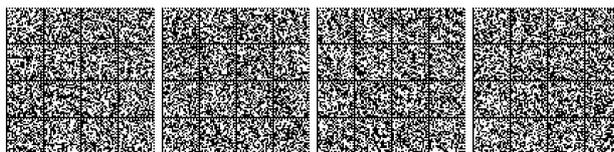
2. In data 6 ottobre 2016, A. P. B. aveva presentato, a mezzo del difensore avv. Luigi Marinelli, richiesta di applicazione dell'art. 657-*bis* del codice di procedura penale in relazione al periodo, pari a complessivi due anni e sei mesi, nel quale il giovane era stato ammesso alla prova in relazione alle condanne unificate dal menzionato provvedimento di cumulo.

In data 10 ottobre 2016, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Milano aveva rigettato la richiesta, sul presupposto della non applicabilità al processo minorile dell'art. 657-*bis* del codice di procedura penale previsto per i soli imputati adulti, avuto riguardo alle sostanziali differenze, sia sul piano strutturale che funzionale, tra le due ipotesi di sospensione del processo con messa alla prova.

2.1. Per tale ragione, in data 12 ottobre 2016, A. P. B. aveva personalmente formulato un incidente di esecuzione volto ad ottenere il riconoscimento dello scomputo previsto dalla citata disposizione.

Tuttavia, con ordinanza in data 6 marzo 2017, il Tribunale per i minorenni di Milano, pronunciandosi in qualità di giudice dell'esecuzione, aveva rigettato la predetta richiesta. Anche secondo il giudice minorile, infatti, le due ipotesi di sospensione del processo con messa alla prova avrebbero una sostanziale diversità, sia sul piano strutturale che della *ratio*, con una spiccata vocazione in senso educativo e non afflittivo dell'istituto previsto per il processo minorile.

Tale circostanza, secondo il giudice dell'esecuzione, avrebbe impedito l'estensione dell'art. 657-*bis* del codice penale al caso in esame, atteso che il principio di sussidiarietà previsto dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 avrebbe consentito l'estensione al processo minorile delle norme del codice di procedura penale soltanto ove si fosse in presenza di una sostanziale lacuna nel sistema regolativo proprio del rito minorile; lacuna nella specie non ravvisabile.



Sotto altro, ma connesso, profilo, essendosi in presenza di una disposizione che si sarebbe inserita in uno specifico e autonomo sistema di regole, non sarebbe stato, dunque, possibile configurare alcuna violazione del principio di uguaglianza, essendo il diverso regime giustificato dalle peculiarità del processo minorile e del relativo istituto della messa alla prova.

3. Avverso l'ordinanza del giudice dell'esecuzione ha proposto ricorso per cassazione lo stesso B., a mezzo del difensore di fiducia, avv. Luigi Marinelli, deducendo, con un unico articolato motivo di impugnazione, inosservanza o erronea applicazione della legge penale e processuale nonché mancanza, contraddittorietà e manifesta illogicità della motivazione, ai sensi dell'art. 606, comma 1, lettere B), C) ed E) del codice di procedura penale.

Si opina, da parte del ricorrente, che l'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 consenta la estensione, anche al processo minorile, delle disposizioni del codice di procedura penale previste per i maggiorenni; e, sotto altro profilo, che la mancata applicazione della norma *de qua* sarebbe ingiustificata, creerebbe un assetto sostanzialmente discriminatorio e, dunque, sarebbe incostituzionale per contrasto con il principio di eguaglianza.

4. In data 14 luglio 2017, il Procuratore generale presso questa Corte ha depositato in cancelleria la propria requisitoria scritta, con la quale ha chiesto l'annullamento con rinvio dell'ordinanza impugnata. A parere del P.G., l'art. 657-*bis* del codice di procedura penale sarebbe, infatti, applicabile anche al processo minorile in virtù della menzionata clausola di estensione contemplata dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988, laddove l'opposta soluzione ricostruttiva contrasterebbe con i principi posti dagli articoli 3 e 31 della Costituzione, su cui si baserebbe l'intero diritto penale minorile.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ritiene il Collegio che la sollecitata applicazione estensiva dell'657-*bis* del codice di procedura penale alla messa alla prova per i minorenni, prevista dall'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1998, non sia, alla luce dei dati testuali e di sistema, praticabile.

L'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1998 stabilisce, al comma 1, che «il giudice, sentite le parti, può disporre con ordinanza la sospensione del processo quando ritiene di dover valutare la personalità del minorenne all'esito della prova disposta a norma del comma 2. Il processo è sospeso per un periodo non superiore a tre anni quando si procede per reati per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a dodici anni; negli altri casi, per un periodo non superiore a un anno»; e, al comma 2, che «con l'ordinanza di sospensione il giudice affida il minorenne ai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia per lo svolgimento, anche in collaborazione con i servizi locali, delle opportune attività di osservazione, trattamento e sostegno. Con il medesimo provvedimento il giudice può impartire prescrizioni dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa dal reato».

L'art. 27 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, recante Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, prevede, al comma 2, che il progetto di intervento elaborato dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, in collaborazione con i servizi socio-assistenziali degli enti locali, sulla base del quale il giudice provvede a norma del citato art. 28, deve prevedere tra l'altro:

- a) le modalità di coinvolgimento del minorenne, del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita;
- b) gli impegni specifici che il minorenne assume;
- c) le modalità di partecipazione al progetto degli operatori della giustizia e dell'ente locale;
- d) le modalità di attuazione eventualmente dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa.

Sul piano contenutistico le prescrizioni possono consistere in:

- prescrizioni formali per le esigenze di controllo sociale;
- prescrizioni di tipo riparatorio;
- prescrizioni di vario contenuto quali il trattamento sanitario, la terapia disintossicante, il trattamento psicologico/psichiatrico;
- prescrizioni aventi un contenuto in positivo, quali ad esempio l'obbligo di frequentare scuole professionali o di svolgere determinate attività lavorative.



Ai sensi dell'art. 29 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, decorso il periodo di sospensione, il giudice fissa una nuova udienza nella quale dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento del minorenne e della evoluzione della sua personalità, ritiene che la prova abbia dato esito positivo. Dunque, la valutazione circa l'esito della stessa viene compiuta alla stregua degli effetti che la prova ha prodotto sulla personalità del minore, essendo l'istituto rivolto, secondo una autorevole dottrina, al «completamento, al consolidamento della personalità del minore». Ne consegue che la prova possa, quindi, ritenersi fallita nel caso in cui essa non abbia inciso positivamente sulla personalità del minore, quand'anche le sue prescrizioni siano state formalmente rispettate. Ed in caso di esito negativo, il giudice dispone la prosecuzione del procedimento e si pronuncia, nel merito, sui fatti oggetto di imputazione.

2. Quanto, invece, all'istituto della sospensione del processo per messa alla prova dell'imputato maggiorenne, introdotto dalla legge 28 aprile 2014, n. 67, esso si configura come un procedimento alternativo rispetto al rito ordinario, riconducibile, sul piano sostanziale, alle cause estintive del reato; effetto che si produce in caso di esito positivo della prova.

Sul piano procedimentale, ai sensi degli articoli 168-*bis*, comma 1, del codice penale e 464-*bis*, comma 1, del codice di procedura penale, il rito si instaura su esclusiva iniziativa dell'imputato, il quale deve altresì consentire all'esecuzione del programma di trattamento cui viene sottoposto a seguito della sospensione del processo.

Nessun consenso deve essere espresso dal pubblico ministero, salvo il caso di domanda di sospensione del procedimento presentata nel corso delle indagini preliminari.

Il beneficio può essere chiesto unicamente dagli indagati o dagli imputati di reati puniti con pena detentiva che, sola o congiunta alla pena pecuniaria, non sia superiore nel massimo a quattro anni e di quelli previsti all'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale. Inoltre, la sospensione è preclusa per i delinquenti e contravventori abituali o professionali e per i delinquenti per tendenza; non può essere concessa nuovamente qualora sia stata revocata o qualora la prova non abbia dato esito positivo, e, in ogni caso, non può essere concessa più di una volta.

Ai sensi degli artt. 168-*bis*, commi 2 e 3, del codice penale e 464-*bis*, comma 4, del codice di procedura penale, la prova consiste in una attività, indefettibile, dal contenuto retributivo, consistente nell'affidamento dell'imputato al servizio sociale, secondo le modalità definite nel programma di trattamento concordato con l'U.E.P.E. e nello svolgimento del lavoro di pubblica utilità; nonché, in una attività, soltanto facoltativa, di natura riparativa, diretta all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, alle restituzioni, al risarcimento del danno, ove possibile nonché alla eventuale mediazione con la persona offesa.

Nel dettaglio, nel programma di trattamento devono essere indicate, se «necessario e possibile», «le modalità di coinvolgimento dell'imputato, nonché del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale», «le prescrizioni comportamentali» (relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali) e gli altri impegni specifici che l'imputato assume anche al fine di elidere o di attenuare le conseguenze del reato, quali le misure finalizzate alla riparazione in favore della vittima e a vantaggio della collettività, consistenti nel lavoro di pubblica utilità e in attività di volontariato di rilievo sociale. Quanto, in particolare, al lavoro di pubblica utilità, l'art. 168-*bis*, comma 3, del codice penale stabilisce che esso consista in una prestazione non retribuita, individuata sulla base della professionalità e delle attitudini lavorative del richiedente, da svolgersi presso lo Stato, gli enti territoriali, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale sanitaria o di volontariato, da svolgersi con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato.

Ove non debba pronunciare sentenza di proscioglimento ex art. 129 del codice di procedura penale, il giudice, decidendo con ordinanza, accoglie l'istanza allorquando, in base ai criteri di cui all'art. 133 del codice penale, compia un apprezzamento favorevole in relazione alla gravità del fatto, alla idoneità del programma, alla prognosi positiva in relazione alla futura astensione dal commettere ulteriori reati. In tal caso, il giudice deve indicare la durata della sospensione che, comunque, non può essere superiore a due anni se si procede per un reato per il quale è prevista la pena detentiva, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria e ad un anno per i reati per i quali è prevista la sola pena pecuniaria.

Nella fase esecutiva, l'U.E.P.E. deve compiere le periodiche verifiche sull'andamento della prova, su cui deve relazionare il giudice, proponendo eventuali modifiche al programma di trattamento, l'abbreviazione della durata della prova, ovvero la revoca dell'ordinanza ammissiva nel caso in cui ricorra talune delle condotte previste dall'art. 168-*quater* del codice penale (e, dunque, la grave o reiterata trasgressione al programma di trattamento o alle prescrizioni imposte; il rifiuto alla prestazione del lavoro di pubblica utilità; la commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo o di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede).



Alla fine del periodo di prova, il giudice ne valuta l'esito sulla base della relazione conclusiva dell'U.E.P.E., avuto riguardo al comportamento tenuto dall'imputato e al rispetto delle prescrizioni stabilite.

In caso di esito positivo, il giudice dichiara con sentenza che il reato è estinto; e, in caso contrario, dispone con ordinanza che il processo riprenda il suo corso.

In caso di successiva condanna, l'art. 657-*bis* del codice di procedura penale stabilisce che il pubblico ministero, nel determinare la pena da eseguire, detrae un periodo corrispondente alla prova comunque eseguita, computando un giorno di reclusione o di arresto, oppure duecentocinquanta euro di multa o di ammenda, per ogni tre giorni di prova.

3. Alla luce delle evidenziate caratteristiche dei due istituti, deve rilevarsi che la sospensione del processo con messa alla prova per gli imputati minorenni presenta significative differenze, sia sul piano strutturale che funzionale, rispetto al corrispondente istituto previsto per gli adulti.

Sotto il primo aspetto:

- 1) esso non ha limitazioni oggettive e soggettive;
- 2) comporta lo svolgimento di attività di osservazione trattamento e sostegno e l'assoggettamento a disposizioni che prescindono da richieste o dal consenso del minore;
- 3) ha ad oggetto, sul piano contenutistico, prescrizioni variamente modulabili e almeno tendenzialmente connotate da una minore afflittività;
- 4) ha una durata diversa;
- 5) il suo esito è strettamente correlato con la valutazione della personalità dell'imputato e, quindi, può essere negativo anche nel caso in cui vengano rispettate le prescrizioni previste nel progetto.

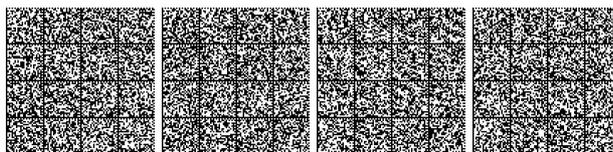
Sotto il profilo funzionale, mentre la presenza, nel caso della messa alla prova per gli adulti, del lavoro di pubblica utilità connota l'istituto in termini prettamente afflittivi, questa caratterizzazione, nel caso dell'istituto minorile, assume un rilievo eventuale e comunque meno pregnante, a favore delle istanze educative che sono proprie del processo minorile.

Dalle evidenziate differenze tra i due istituti consegue, come anticipato, ad avviso del Collegio la impossibilità di estendere l'art. 657-*bis* del codice di procedura penale anche al processo minorile, in particolare per quanto concerne il rigido automatismo previsto dalla norma, la quale, in ragione dei profili afflittivi delle prescrizioni altrettanto rigidamente disciplinate per l'istituto previsto dall'art. 168-*bis* del codice penale, contempla un meccanismo di fungibilità costruito alla stregua di un criterio matematico: tre giorni di messa alla prova corrispondono a un giorno di pena detentiva da detrarre (ovvero a 250 euro di pena pecuniaria), che sembra non esportabile automaticamente in ogni caso di messa alla prova del minorenne.

4. Pur in presenza delle evidenziate differenze tra i due istituti, attinenti sia al piano strutturale sia a quello funzionale, anche l'istituto della messa alla prova per i minorenni può presentare però, in concreto e caso per caso, significativi profili di afflittività.

Ciò è evidente nelle situazioni in cui, tra le prescrizioni, sia previsto l'inserimento comunitario obbligatorio con obbligo di permanenza all'interno della struttura, attesa la consistente limitazione della libertà di movimento che esso implica. Ma ad analoga valutazione deve pervenirsi anche nel caso in cui le prescrizioni, lungi dal presentare un contenuto «debole», consistente in una mera offerta trattamentale e di sostegno educativo, consistano, come nella fattispecie in esame, in un obbligo di fare (o di non fare), atteso che anche in tali ipotesi è comunque configurabile una limitazione della libertà personale, il cui contenuto presenta, ontologicamente, un carattere afflittivo, al di là della finalizzazione verso un obiettivo di natura prettamente educativa.

Ne consegue che, in tale evenienza, l'esclusione di qualunque rilevanza del percorso seguito durante la prova, pur segnato da un epilogo sfavorevole, realizza un regime ingiustificatamente differenziato rispetto all'assetto regolativo che caratterizza l'omologo istituto per gli imputati maggiorenni, sì da confliggere con il principio di uguaglianza posto dall'art. 3 della Costituzione. E ciò tanto più ove si consideri lo specialissimo statuto, ispirato a una prospettiva di deciso favor, che l'ordinamento penale riconosce, sia sul piano sostanziale che processuale, agli imputati minorenni, a sua volta radicato nella previsione dell'art. 31, secondo comma della Costituzione secondo cui la Repubblica «protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». Un principio, questo, che con specifico riferimento alla Giustizia minorile è stato declinato nel senso che l'intervento giudiziario deve essere funzionale a preservare e consolidare i processi educativi che riguardano il minore, soggetto da tutelare in quanto tale, adattando gli istituti giuridici alle sue peculiari esigenze (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 222 del 1983, secondo cui l'art. 31, secondo comma della Costituzione è alla base del principio secondo il quale il processo minorile deve essere ispirato alla prevalente esigenza educativa del minore; sentenza n. 109 del 1997, secondo cui la protezione della gioventù ex art. 31 della Costituzione si attua attraverso la «specifico individualizzazione e flessibilità del trattamento che l'evol-



tività della personalità del minore e la preminenza della funzione rieducativa richiedono»). In questo modo, peraltro, si configura un evidente collegamento con l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, il quale finalizza l'intervento penale al principio rieducativo, secondo quanto riconosciuto dalla Consulta con la sentenza n. 222 del 1983, la quale ha affermato che la funzione di recupero del minore, imposta dall'interesse superiore alla protezione del medesimo espresso nel secondo comma dell'art. 31 della Costituzione, deve essere perseguita mediante la richiesta di interventi individualizzati da parte di organi giurisdizionali specializzati, attraverso istituti processuali *ad hoc* e «mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, in armonia con la meta additata al terzo comma 27 della Costituzione, nonché dall'art. 14, paragrafo 4, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (adottato a New York il 19 dicembre 1966 e la cui ratifica ed esecuzione sono state disposte con legge 25 ottobre 1977, n. 881)» oltre che dalle «Regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile» (dette anche «Regole di Pechino»), approvate dal VI Congresso dell'ONU nel 1985.

In questa prospettiva, la previsione di un regime giuridico chiaramente sfavorevole per il minore, il quale, secondo la tesi accolta dal giudice dell'esecuzione, non potrebbe in alcun modo o misura scomputare dalla pena inflittagli il periodo trascorso in messa alla prova, diversamente da quanto previsto per l'omologo istituto applicabile agli adulti, sembra configurare una violazione dei principi di tutela del minore e della finalità educativa dell'intervento penale posti dagli articoli 31, secondo comma, e 27, terzo comma della Costituzione, e del principio di eguaglianza, non apparendo il regime, che per il minore non prevede alcun computo delle restrizioni eventualmente patite nella pena ancora da espiare, giustificato in rapporto alla rilevanza costituzionale degli interessi in gioco, riconducibili all'ambito della libertà personale, sottoposta a limitazioni di varia intensità e cogenza nel corso della prova.

In altri termini, attese le ragioni della già evidenziata impraticabilità di una automatica estensione dell'art. 657-*bis* del codice di procedura penale alla messa alla prova minorile, il dubbio sulla legittimità costituzionale investe non la mancata applicabilità, *sic et simpliciter*, della norma in questione al rito minorile, quanto piuttosto l'impossibilità, per il giudice, di tenere in alcun conto, per il minore condannato a seguito di esito negativo della messa alla prova, del periodo trascorso in assoggettamento a tale regime, valutando, all'esito del pur negativo esperimento, le limitazioni della libertà personale alle quali sia stato comunque nelle more sottoposto: analogamente, a quanto è ora consentito in caso di revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale per comportamento incompatibile con la prosecuzione della prova, ex art. 47, comma 11 (già comma 10), ordinanza pen. (legge n. 354 del 1975), dopo che Corte costituzionale n. 343 del 1987, sulla scorta di principi analoghi a quelli affermati già da Corte costituzionale sentenze numeri 185 del 1985 e 312 del 1985, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale normativa nella parte in cui non consente al Tribunale di sorveglianza di determinare la residua pena detentiva da espiare, tenuto conto della durata delle limitazioni patite dal condannato e del suo comportamento durante il trascorso periodo di affidamento in prova.

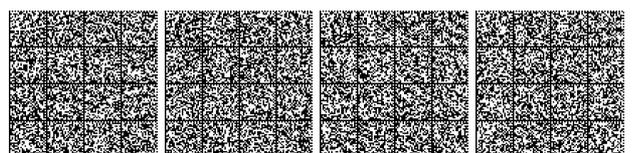
Il dubbio di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui agli articoli 657-*bis* del codice di procedura penale e 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988, nella parte in cui non prevedono che, in caso di revoca o di esito negativo della messa alla prova di soggetto minore, il giudice determina la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minore durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova, con riferimento agli articoli 3, 31, secondo comma, e 27, terzo comma della Costituzione non può ritenersi, per conseguenza, manifestamente infondato.

5. Nella fattispecie concreta, la questione appare, quindi, sicuramente rilevante.

Durante i due distinti periodi di messa alla prova ai quali è stato sottoposto, in entrambi i casi dichiarati anticipatamente conclusi con esito negativo, al ricorrente è stato prescritto, tra l'altro, lo svolgimento di attività socialmente utili, la cui consistenza e afflittività, unitamente a quella delle altre attività e prestazioni indicate nei progetti, che stando agli atti risulterebbero almeno in parte realizzati e di cui si è fatto resoconto in sintesi nella parte in «fatto», non è stata menomamente valutata dai giudici del merito.

L'incidenza della relativa decisione sul presente giudizio è resa manifesta dal fatto che, da un lato, la non valutabilità delle restrizioni connesse al periodo di messa alla prova costituisce proprio l'oggetto del ricorso; dall'altro lato, solo la invocata, ma oggi non prevista, possibilità di valutare tali afflizioni consentirebbe un annullamento del provvedimento impugnato con rinvio al Tribunale di sorveglianza perché proceda ad esame del sostanziale aggravamento del trattamento sanzionatorio subito dal condannato in ragione della sua sottoposizione alla messa alla prova.

6. Alla stregua delle considerazioni che precedono, deve in conclusione ritenersi rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 27 e 31 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 e 657-*bis* del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che, in caso di revoca o di esito negativo della messa alla prova di soggetto minore, il giudice possa determinare la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minore durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova.



Va per l'effetto disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, mentre il giudizio in corso deve essere sospeso.

A cura della cancelleria la presente ordinanza sarà notificata ai ricorrenti e alle parti civili, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sarà comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 31 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 e 657-bis del codice di procedura penale nella parte in cui non prevedono che, in caso di esito negativo della messa alla prova di soggetto minorenni, il giudice determina la pena da eseguire tenuto conto della consistenza e della durata delle limitazioni patite e del comportamento tenuto dal minorenni durante il periodo di sottoposizione alla messa alla prova.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 5 dicembre 2017

Il Presidente: DI TOMASSI

Il consigliere estensore: RENOLDI

18C00155

N. 107

*Ordinanza del 6 aprile 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria
sul ricorso proposto da D.S. C. contro Ministero della giustizia e Ministero dell'interno*

Impiego pubblico - Polizia giudiziaria - Procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali e agenti della polizia giudiziaria iniziato a seguito della pronuncia di una sentenza penale di condanna per i medesimi fatti oggetto di incolpazione - Applicabilità, per l'avvio e la conclusione del procedimento, dei termini stabiliti dall'art. 9, comma 2, della legge 7 febbraio 1990, n. 19 - Mancata previsione.

– Decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), art. 17.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

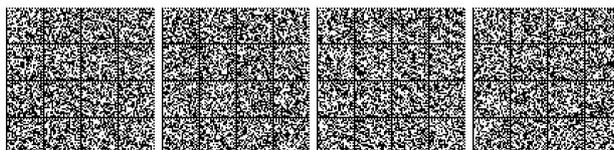
(SEZIONE SECONDA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 25 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

C. D. S., rappresentato e difeso dagli avvocati Ardo Arzeni e Antonella Canessa, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Ardo Arzeni in Genova, via Corsica, 8/7 (studio Vassallo);

Contro Ministero della giustizia e Ministero dell'interno, entrambi rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Genova, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane 2;

per l'annullamento della decisione della commissione di secondo grado per i procedimenti disciplinari per gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria pronunciata il 27 ottobre 2014.



Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 febbraio 2018 il dott. Angelo Vitali e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale di udienza;

Con sentenza della Corte d'appello di Genova 18 maggio 2010, n. 2511 il dottor C. D. S., vice questore aggiunto della Polizia di Stato, è stato condannato alla pena di anni 3 e mesi 8 di reclusione per i reati di cui agli articoli 110, 61 n. 2, 479 codice penale nonché all'interdizione temporanea dai pubblici uffici per cinque anni in relazione ai fatti verificatisi nella notte tra il 21 ed il 22 luglio 2001 presso l'istituto scolastico «Armando Diaz» in occasione del vertice «G8» di Genova.

La condanna è divenuta definitiva a seguito della sentenza della Corte di cassazione n. 38085 del 5 luglio 2012, depositata il 2 ottobre 2012.

Pertanto, con atto d'incolpazione del 20-28 febbraio 2013, notificato in data 16 maggio 2013, il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Genova – che era ricorrente in Cassazione — ha avviato nei confronti del dottor D. S. il procedimento disciplinare previsto per gli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria dagli articoli 16-18 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale).

Con decisione 7 maggio 2014, depositata in data 13 giugno 2014, la commissione di disciplina per gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria costituita presso la Corte d'appello di Genova ha condannato il dott. D. S. alla sanzione disciplinare della sospensione dall'impiego per mesi quattro.

Tale condanna è stata confermata dalla commissione disciplinare di secondo grado con decisione del 27 ottobre 2014.

Avverso tali provvedimenti, con ricorso notificato in data 29 dicembre 2014, il dott. D. S. ha adito l'intestato Tribunale.

A sostegno del gravame il ricorrente ha dedotto otto motivi di ricorso, lamentando tra l'altro, con il quinto ed il sesto motivo di gravame, l'eccessiva durata del procedimento, nonché la violazione dei termini perentori per l'avvio, lo svolgimento e la conclusione del procedimento disciplinare successivo alla sentenza penale di condanna, previsti in generale dalla legge 7 febbraio 1990, n. 19 per tutti i dipendenti pubblici.

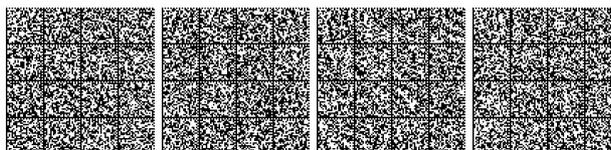
Si sono costituiti in giudizio i Ministeri dell'interno e della giustizia, controdeducendo ed instando per la reiezione del ricorso.

Alla pubblica udienza del 21 febbraio 2018 la causa è passata in decisione.

Il collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (disp. att. c.p.p.), nella parte in cui non prevede che, nel procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria iniziato a seguito della pronuncia di una sentenza penale di condanna per i medesimi fatti oggetto di incolpazione, trovino applicazione i termini stabiliti dall'art. 9, comma 2 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 per l'avvio e la conclusione del procedimento, per contrasto con gli articoli 3 e 97 primo comma della Costituzione.

L'art. 17 decreto legislativo n. 271/1989 disciplina le modalità di svolgimento del procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria.

La disposizione è così formulata: «1. L'azione disciplinare è promossa dal procuratore generale presso la corte di appello nel cui distretto l'ufficiale o l'agente presta servizio. Dell'inizio dell'azione disciplinare è data comunicazione all'amministrazione dalla quale dipende l'ufficiale o l'agente di polizia giudiziaria. 2. L'addebito è contestato all'incolpato per iscritto. La contestazione indica succintamente il fatto e la specifica trasgressione della quale l'incolpato è chiamato a rispondere. Essa è notificata all'incolpato e contiene l'avviso che, fino a cinque giorni prima dell'udienza, egli può presentare memorie, produrre documenti e richiedere l'audizione di testimoni. 3. Competente a giudicare è una commissione composta: a) da un presidente di sezione della corte di appello che la presiede e da un magistrato di tribunale, nominati ogni due anni dal consiglio giudiziario; b) da un ufficiale di polizia giudiziaria, scelto, a seconda dell'appartenenza dell'incolpato, fra tre ufficiali di polizia giudiziaria nominati ogni due anni rispettivamente dal questore, dal comandante di legione dei carabinieri e dal comandante di zona della guardia di finanza. Se l'incolpato non appartiene alla polizia di Stato, ai carabinieri o alla guardia di finanza, a comporre la commissione è invece chiamato un ufficiale di polizia giudiziaria appartenente alla stessa amministrazione dell'incolpato e nominato ogni due anni dagli organi che la rappresentano. 4. Nel procedimento disciplinare si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni dell'art. 127 del codice. L'accusa è esercitata dal procuratore generale che ha promosso l'azione disciplinare o da un



suo sostituto. L'incolpato ha facoltà di nominare un difensore scelto tra gli appartenenti alla propria amministrazione ovvero tra gli avvocati e i procuratori iscritti negli albi professionali. In mancanza di tale nomina, il presidente della commissione designa un difensore di ufficio individuato secondo le modalità previste dall'art. 97 del codice. 5. Il procuratore generale presso la corte di appello comunica i provvedimenti all'amministrazione di appartenenza dell'ufficiale o agente di polizia giudiziaria nei cui confronti è stata promossa l'azione disciplinare».

La questione è innanzitutto rilevante.

La rilevanza della questione di costituzionalità per il giudizio in corso discende dal fatto che il ricorrente ha dedotto l'illegittimità degli atti impugnati sotto il duplice profilo del grave ritardo con il quale è stato avviato il procedimento a seguito della conoscenza, da parte del Procuratore generale presso la Corte d'appello di Genova, della sentenza penale definitiva di condanna, nonché dell'eccessiva durata del relativo procedimento disciplinare.

Difatti, la sentenza della Corte di cassazione è stata pubblicata mediante lettura del dispositivo in data 5 luglio 2012, sicché, secondo il ricorrente, è a quella data che il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Genova — che era parte ricorrente — ne avrebbe avuto notizia, o, al più tardi, in data 2 ottobre 2012, all'atto del deposito della motivazione in cancelleria, mentre il procedimento disciplinare a carico del dott. D. S. è stato avviato con atto di incolpazione in data 28 febbraio 2013, notificato in data 16 maggio 2013: sarebbero dunque inutilmente trascorsi più di sette mesi tra la notizia della sentenza irrevocabile di condanna e la notificazione dell'atto di incolpazione.

Inoltre, il procedimento si è concluso con la decisione della commissione di disciplina per gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria costituita presso la Corte d'appello di Genova assunta in data 7 maggio 2014 e depositata in data 13 giugno 2014: dunque, in ogni caso, anche a voler considerare la data dell'atto di incolpazione (28 febbraio 2013) come quella in cui l'autorità procedente ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna, il procedimento disciplinare avrebbe avuto una durata di oltre un anno, superiore al termine massimo di duecentosettanta giorni (180 + 90) complessivamente a disposizione dell'amministrazione procedente (*cf.* Cons. di St., Ad. Plen., 14 gennaio 2004, n. 1), da ritenersi senz'altro abnorme ed irragionevole anche alla luce del fatto che, facendo seguito ad un accertamento penale di condanna, non vi era alcuna necessità di ulteriori autonomi accertamenti istruttori.

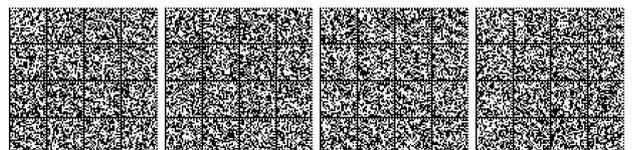
Poiché peraltro né la disposizione sospettata di incostituzionalità, che deve necessariamente trovare applicazione alla fattispecie, né l'art. 127 codice di procedura penale cui essa fa rinvio, contemplan termini perentori per l'avvio e per la conclusione del procedimento disciplinare a seguito di una sentenza penale irrevocabile di condanna, ne consegue che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della relativa questione di legittimità costituzionale.

Né risulta possibile a questo giudice addivenire ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, giacché l'univocità del relativo tenore letterale e la specialità del procedimento disciplinare ex articoli 16 e 17 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che non contempla neppure la sanzione della destituzione, comporta che una qualsiasi soluzione ermeneutica, mediante l'applicazione analogica dei termini di cui all'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 — che si indica come *tertium comparationis* — si tradurrebbe in un'inammissibile operazione additiva del dettato legislativo, sicché il tentativo interpretativo deve senz'altro cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale.

Ma la questione pare al collegio anche non manifestamente infondata.

Posta la natura amministrativa e non giurisdizionale del procedimento disciplinare ex articoli 16 ss. disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (*cf.* la sentenza Corte costituzionale, 4 dicembre 1998, n. 394), la normativa in esame produce un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle disposizioni vigenti in materia per la generalità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto pubblico ex art. 3 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e — segnatamente — rispetto all'art. 9 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (recante modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti), ai sensi del quale «1. Il pubblico dipendente non può essere destituito di diritto a seguito di condanna penale. È abrogata ogni contraria disposizione di legge. 2. La destituzione può sempre essere inflitta all'esito del procedimento disciplinare che deve essere proseguito o promosso entro centottanta giorni dalla data in cui l'amministrazione ha avuto notizia della sentenza irrevocabile di condanna e concluso nei successivi novanta giorni. [...]».

È appena il caso di osservare come la rilevata disparità di trattamento sussista in realtà anche rispetto alla normativa — *cf.* l'art. 55-ter, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 — dettata in materia di dipendenti delle amministrazioni pubbliche in regime di diritto privato, normativa che però non può assumersi a *tertium comparationis*, stante l'elemento differenziatore costituito dalla natura privatistica del relativo statuto giuridico (articoli 2 e 5 comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001).



Orbene, la giurisprudenza costituzionale in materia si è evoluta «in uno sviluppo coerente e dall'iniziale affermazione che esigenze di civiltà giuridica richiedono che l'azione disciplinare deve essere promossa senza ritardi ingiustificati, o peggio arbitrari, rispetto al momento della conoscenza dei fatti cui si riferisce (sent. n. 145 del 1976), è approdata a più pregnanti puntualizzazioni allorché ha ritenuto che la sperimentabilità sine die del procedimento disciplinare costituisce di certo un eccesso di tutela del prestigio, nella specie, della istituzione universitaria, cedevole a fronte delle garanzie dovute al singolo (sent. n. 1128 del 1988); tali garanzie — ha ulteriormente precisato la Corte (nella sentenza n. 264 del 1990) — costituiscono espressione di un principio generale ricollegabile all'esigenza che i procedimenti disciplinari abbiano svolgimento e termine in un arco di tempo ragionevole, onde evitare che il pubblico dipendente rimanga indefinitivamente esposto alla irrogazione di sanzioni disciplinari».

Così si è espressa la sentenza della Corte costituzionale 11 marzo 1991, n. 104, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 20, 64, 65, 72 e 74 della legge 31 luglio 1954, n. 599, nella parte in cui non prevedono che nel procedimento disciplinare nei confronti di sottufficiali delle Forze armate, promosso successivamente a sentenza penale di proscioglimento o di assoluzione passata in giudicato per motivi diversi dalle formule «perché il fatto non sussiste» o «perché l'imputato non lo ha commesso», trovino applicazione i termini stabiliti nell'art. 97 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, terzo comma, prima parte, nell'art. 111, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 e nell'art. 120, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

La citata sentenza Corte costituzionale n. 104/1991 ha censurato la lesione del canone di uguaglianza e ragionevolezza da parte di una normativa che, per i dipendenti pubblici militari — e a differenza dei dipendenti pubblici civili (la cui normativa, in allora contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, è stata assunta a *tertium comparationis*) — non prevedeva termini perentori per l'avvio e lo svolgimento del procedimento disciplinare promosso successivamente a sentenza penale di proscioglimento o di assoluzione passata in giudicato.

Giova osservare come, nel caso del giudizio *a quo* (la questione di legittimità costituzionale, sollevata con ordinanza di questo Tribunale amministrativo regionale 5 luglio 1990, concerneva un ricorso notificato in data 23 aprile 1988 avverso una sanzione disciplinare irrogata con decreto ministeriale 17 febbraio 1988), non fosse invocabile come *tertium comparationis* la normativa recata dall'art. 9, comma 2 della legge 7 febbraio 1990, n. 19, vuoi perché successiva alla fattispecie concreta, vuoi perché il procedimento disciplinare conseguiva — in quel caso — ad una sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione, piuttosto che — come nel caso di specie — di condanna (come espressamente previsto dall'art. 9, comma 2, legge n. 19/1990 citato).

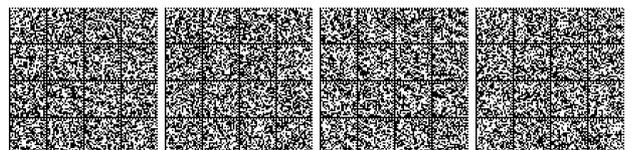
Dunque, per le medesime argomentazioni contenute nella sentenza Corte costituzionale n. 104/1991, deve ritenersi che la mancata previsione, ad opera dell'art. 17 disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, di termini perentori, a pena di decadenza dal potere disciplinare, sia per l'avvio che per la conclusione del procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria a seguito di una sentenza penale irrevocabile di condanna concreti un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto allo statuto di tutti gli altri dipendenti pubblici, come espresso dall'art. 9, comma 2 della legge n. 19/1990, in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall'art. 3 della Costituzione.

Né d'altra parte tale disparità di trattamento trova adeguata giustificazione nelle peculiarità proprie dello status di agente od ufficiale di polizia giudiziaria, che opera alle dipendenze e sotto la direzione dell'autorità giudiziaria, posto che si tratta di una dipendenza meramente funzionale e non organica (*cf.* gli art. 109 Cost. e 56-59 c.p.p.), e che neppure la massima subordinazione gerarchica, rinvenibile nello status di militare delle Forze armate, esonera l'ordinamento giuridico dal rispetto di termini perentori per l'avvio e la conclusione del procedimento disciplinare che abbia ad oggetto fatti in relazione ai quali si è pronunciata l'autorità giudiziaria con sentenza irrevocabile (*cf.* l'art. 1393, comma 4 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 106, recante il codice dell'ordinamento militare, nonché la sentenza Corte costituzionale n. 104/1991, § 4).

Inoltre, l'art. 17, decreto legislativo n. 271/1989 non appare conforme nemmeno all'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui sancisce il principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Il principio in esame rappresenta la summa di molteplici criteri che reggono l'attività amministrativa, tra i quali l'art. 1 della legge generale sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241 annovera espressamente l'economicità, che si traduce nell'esigenza di non aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria (art. 1, comma 2, legge 7 agosto 1990, n. 241).

La speditezza dell'azione amministrativa e la rilevanza del fattore temporale nell'ambito del procedimento amministrativo sono infatti espressamente riconosciuti dal legislatore come valori meritevoli di tutela, proprio in quanto declinazioni del principio costituzionale di buon andamento, tanto ciò è vero che la legge generale sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241 da un lato impone la fissazione generalizzata di termini massimi di durata del



procedimento amministrativo (art. 2), dall'altro, sulla falsariga della legge 24 marzo 2001, n. 89 sull'equa riparazione per l'irragionevole durata del processo, prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di risarcire il danno ingiusto causato dall'inosservanza, dolosa o colposa, dei termini di conclusione del procedimento (art. 2-bis).

A ciò si aggiunga che, se il procedimento amministrativo è la sede naturale nell'ambito della quale deve avere luogo il bilanciamento e la comparazione degli interessi contrapposti, allora deve trovare ivi adeguata considerazione, mediante la fissazione di termini perentori ad opera del legislatore, anche l'esigenza dell'incolpato ad un tempestivo e sollecito svolgimento del procedimento disciplinare, onde non rimanere a tempo indefinito esposto all'irrogazione delle relative sanzioni (*cf.*, sul punto, Corte costituzionale, n. 104/1991 cit.).

Esigenza che – a ben vedere – coincide con l'interesse pubblico dell'amministrazione alla tutela della propria immagine e del proprio prestigio, che possono restare offuscati dal mancato o anche soltanto dal ritardato esercizio del potere disciplinare nei confronti del dipendente riconosciuto responsabile di fatti penalmente rilevanti con sentenza irrevocabile.

Orbene, l'omessa previsione di un termine massimo di avvio e di conclusione del procedimento disciplinare in esito a condanna penale passata in giudicato pare contrastare con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sotto i profili della economicità e della speditezza dell'azione amministrativa.

In conclusione il collegio, per le ragioni sopra esposte, ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 17 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (disp. att. c.p.p.), nella parte in cui non prevede che, nel procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria iniziato a seguito della pronuncia di una sentenza penale di condanna per i medesimi fatti oggetto di incolpazione, trovino applicazione i termini stabiliti dall'art. 9, comma 2 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 per l'avvio e la conclusione del procedimento, per contrasto con gli articoli 3 e 97 primo comma della Costituzione.

Resta sospesa ogni decisione sul ricorso in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Seconda),

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 17 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale), nella parte in cui non prevede che, nel procedimento disciplinare nei confronti degli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria iniziato a seguito della pronuncia di una sentenza penale di condanna per i medesimi fatti oggetto di incolpazione, trovino applicazione i termini stabiliti dall'art. 9, comma 2 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 per l'avvio e la conclusione del procedimento, per contrasto con gli articoli 3 e 97 primo comma della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

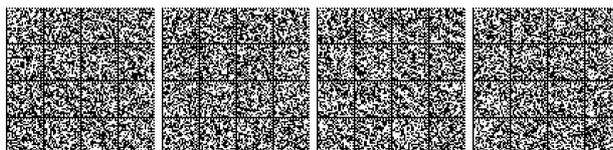
Roberto Pupilella, Presidente;

Luca Morbelli, consigliere;

Angelo Vitali, consigliere, estensore.

Il Presidente: PUPILELLA

L'estensore: VITALI



N. 108

Ordinanza del 2 settembre 2016 della Commissione tributaria provinciale di Messina sul ricorso proposto da Calanna Grazia c/Commissione tributaria provinciale di Messina

Spese di giustizia - Contributo unificato - Riscossione - Notificazione dell'invito al pagamento presso il domicilio eletto o, in mancanza, tramite deposito presso l'ufficio.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 («Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)»), art. 248, comma 2.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI MESSINA

SEZIONE 11

riunita con l'intervento dei sig.ri:

Lanza Volpe Armando Calogero, presidente;

Savasta Pancrazio Maria, relatore;

Iarrera Michelina, giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza su ricorso n. 3654/2015 depositato il 16 ottobre 2015 avverso avviso di intimazione n. 0004953 Trib. Erariali 2013.

Contro: Commissione tributaria provinciale di Messina.

Proposto dal ricorrente: Calanna Grazia, CDA Rupila 29 98074 Naso ME.

Difeso da: Sinagra Maria Tindara, Via U. Corica n. 36 98069 Sinagra ME.

Ordinanza ai sensi dell'art. 23, comma 3, legge n. 87/1953.

Fatto

Con ricorso iscritto n. 3654/15, notificato il 16 ottobre 2015 e contestualmente depositato, la ricorrente, Calanna Grazia, rappresentata se difesa dall'avv. Maria Sinagra, ha impugnato l'intimazione di pagamento prot. n. 0004953 del 21 luglio 2015, con il quale, dopo un primo avviso notificato il 6 giugno 2013 al rag. Franco Micale, difensore della stessa nel contenzioso iscritto al R.G.R. 1143/13 instaurato presso questa Commissione Tributaria Provinciale, quest'ultima - Ufficio Recupero Spese di Giustizia - le ha intimato il pagamento di € 1.500,00, per omesso versamento del contributo unificato e mancata indicazione del valore della lite relativo al predetto ricorso, oltre € 3.000,00, pari al 200% dell'importo dovuto e non versato, per complessivi € 4.508,75, comprensivi di spese di notifica.

Il ricorso è stato affidato alle censure che possono così essere rappresentate:

1) nullità dell'atto impugnato per carenza di elementi essenziali.

Il provvedimento impugnato sarebbe nullo, in quanto privo dei seguenti elementi:

a) mancata indicazione dell'Autorità competente a ricevere il ricorso.

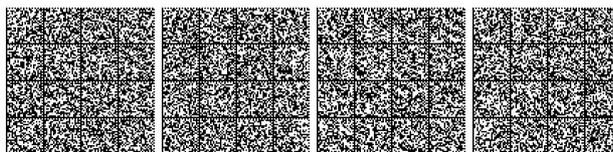
b) mancata allegazione degli atti prodromici;

c) «impossibilità di poter impugnare l'invito al pagamento prot. n. 0001634», in quanto non direttamente conosciuto.

2) Violazione del termine decadenziale previsto dall'art. 248 T.U.S.G., per non essere stato il provvedimento notificato entro trenta giorni dal deposito dell'atto.

3) Desumibilità del valore della lite «dalla copia del diniego della definizione della lite pendente prot., n. 2012/141514/6».

In ogni caso, avrebbe dovuto essere applicato il contributo per valore indeterminabile, pari a € 120.00.



4) Mancanza dell'elemento soggettivo, in quanto la ricorrente è venuta a conoscenza del mancato versamento del contributo soltanto con l'atto impugnato, preceduto dalla formale richiesta al rag. Franco Micale, verso il quale è stata intrapresa azione per il riconoscimento della responsabilità professionale.

Costituitasi, l'Amministrazione ha concluso per l'infondatezza del ricorso.

Con ordinanza n. 167/16 del 19 gennaio 2016, la Sezione ha accolto la domanda di sospensione del provvedimento impugnato.

All'udienza del 15 marzo 2016, la causa è stata trattenuta in decisione.

Diritto

1) La questione in punto di fatto.

Con il ricorso in esame, parte ricorrente ha impugnato il provvedimento reso da questa Commissione Tributaria Provinciale - Ufficio Recupero Spese di Giustizia - con il quale è stato intimato il pagamento complessivi € 4.508,75, comprensivi di spese di notifica, per mancato pagamento del contributo unificato relativo a un precedente ricorso anch'esso ivi introdotto.

L'Ufficio ha riscontrato che, diversamente da quanto statuito dal comma 3-*bis* dell'art. 14 del T.U.S.G., nel ricorso non figurava l'indicazione del valore della lite, sicché, con atto del 14 gennaio 2013, ha richiesto alla ricorrente, presso il domicilio processuale eletto, la nota di iscrizione a ruolo, invitandola a indicare, tra l'altro, il predetto dato omesso.

Come non smentito, tale ultima indicazione non è stata dalla ricorrente rappresentata, sicché, in considerazione di quanto previsto dall'art. 13, comma 6, del T.U.S.G., con invito del 6 giugno 2013 prot. n. 1634, indirizzato sempre al predetto domicilio eletto, l'Ufficio le ha intimato il pagamento del contributo unificato massimo previsto, pari a € 1.500,00 (piuttosto che € 120,00, quale importo asseritamente dovuto), avvertendo, per altro, che l'omesso versamento avrebbe comportato, con separato provvedimento, l'applicazione delle sanzioni previste tra le quali, quella del 200% dell'importo dovuto, nell'ipotesi in cui la richiesta non fosse stata esitata entro il novantesimo giorno dall'intimazione.

Non avendo provveduto nei predetti termini, l'Ufficio ha proceduto con l'intimazione di pagamento impugnata, notificata, questa volta, direttamente alla ricorrente e da questa ricevuta il 21 luglio 2015, con la quale, oltre a confermare la richiesta dell'importo massimo (€ 1.500,00) del contributo per omessa dichiarazione del valore, le è stato ingiunto il pagamento di ulteriori € 3.000,00, quale sanzione pari al 200% dell'importo dovuto, oltre spese di notifica.

La ricorrente, tra le altre censure, con il ricorso in esame ha sostenuto la nullità dell'atto avverso per l'impossibilità di impugnare, in quanto non conosciuti per essere stati notificati presso il domicilio eletto, i provvedimenti a questo presupposti e, quindi, per lo stesso motivo, la carenza dell'elemento soggettivo necessario per procedere al recupero fiscale.

In somma sintesi, la ricorrente, pur non essendo stata posta in condizione di conoscere «direttamente» l'importo del contributo unificato dovuto (che ben avrebbe potuto onorare, stante, per altro, l'esiguità dello stesso), in quanto gli atti presupposti alla conclusiva intimazione impugnata sono stati notificati presso il domicilio da questa eletto per il ricorso tributario, è stata chiamata a rispondere, in effetti, sia della più che decuplicazione del contributo dovuto, che della conseguente sanzione, pari al 200% di quest'ultimo, con un risultato pari 37,5 volte la somma *ex lege* prevista.

2) La questione in punto di diritto.

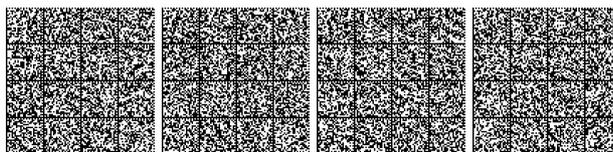
Premette il Collegio che, per i motivi di seguito rappresentati, nessuna menda è possibile attribuire all'Ufficio precedente.

L'art. 14, comma 1, del T.U.S.G. (D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115) così statuisce:

la parte che per prima si costituisce in giudizio, che deposita il ricorso introduttivo, ovvero che nei processi esecutivi di espropriazione forzata, fa istanza per l'assegnazione o la vendita dei beni pignorati, è tenuta al pagamento contestuale del contributo unificato.

Il successivo comma 3-*bis* così recita:

nei processi tributari, il valore della lite, determinato, per ciascun atto impugnato anche in appello, ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, e successive modificazioni, deve risultare da apposita dichiarazione resa dalla parte nelle conclusioni del ricorso, anche nell'ipotesi di prenotazione a debito.



Nelle ipotesi in cui non intervenga il pagamento previsto dal successivo art. 16, l'art. 248 del medesimo T.U.S.G. stabilisce che:

1. entro trenta giorni dal deposito dell'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo, l'ufficio notifica alla parte, ai sensi dell'art. 137 del codice di procedura civile, l'invito al pagamento dell'importo dovuto, quale risulta dal raffronto tra il valore della causa ed il corrispondente scaglione dell'art. 13, con espresso avvertenza che si procederà ad iscrizione a ruolo, con addebito degli interessi al saggio legale, in caso di mancato pagamento entro un mese.

2. Salvo quanto previsto dall'art. 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, l'invito è notificato, a cura dell'ufficio e anche tramite posta elettronica certificata nel domicilio eletto o, nel caso di mancata elezione di domicilio, è depositato presso l'ufficio.

3. Nell'invito sono indicati il termine e le modalità per il pagamento ed è richiesto al debitore di depositare la ricevuta di versamento entro dieci giorni dall'avvenuto pagamento.

A tanto l'Ufficio si è conformato, procedendo a notificare gli atti presupposti al domicilio eletto nel processo e soltanto quello finale direttamente alla parte interessata, adeguandosi al comma 2 dell'art. 248, che come appena chiarito, tanto impone.

E che di elezione di domicilio processuale si tratti appare certo proprio dalla circostanza espressa al secondo comma, che segue alla previsione del primo comma, che, a sua volta, regola la fattispecie del deposito dell'atto cui si collega il pagamento o l'integrazione del contributo.

Per completezza è bene precisare che l'art. 13, comma 6, stabilisce che:

«Se manca la dichiarazione di cui all'art. 14, il processo si presume del valore indicato al comma 1, lettera g) Se manca la dichiarazione di cui al comma 3-bis dell'art. 14, il processo si presume del valore indicato al comma 5-quater, lettera f)».

Quindi la mancata dichiarazione determina l'applicazione del contributo unificato nella misura della predetta lettera f), vale a dire «euro 1.500 per controversie di valore superiore a euro 200.000», che è il massimo stabilito per gli scaglioni del processo tributario.

3) La rilevanza della questione

Ai fini della decisione da assumere e di tutta evidenza che il Collegio, scrutinati i diversi motivi da ritenere non fondati, sarebbe tenuto, sulla base della normativa espressa dal richiamato art. 248, comma 2, a riconoscere che l'invito di pagamento rivolto al solo domicilio eletto determina la regolarità della procedura, nonostante la parte interessata non abbia ricevuto alcun personale avviso di un contributo ritenuto pacificamente avente natura tributaria, tanto da sottoporlo, a prescindere dall'Organo accertatore, alla competenza specifica delle Commissioni tributarie.

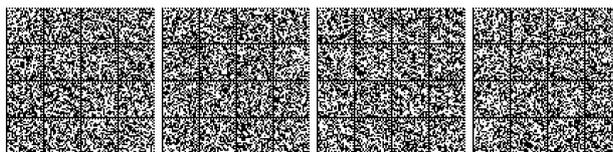
Ove l'intimazione fosse stata direttamente conosciuta dalla ricorrente, sarebbe stato possibile assolvere all'onere del pagamento di soli € 120,00 e, quindi, evitare sia la rideterminazione del tributo in € 1.500,00 che la successiva conseguente applicazione della sanzione del 200% su tale importo rideterminato.

Deriva che, in presenza della infondatezza delle ulteriori censure, questa Commissione sarebbe costretta a rigettare il ricorso, piuttosto che accoglierlo, ove venga invece riconosciuta la non conformità ai principi costituzionali del richiamato comma 2 dell'art. 248, nella misura in cui impone la notifica di un alto tributario al «solo» domicilio processuale eletto.

E a tale risultato non è possibile ovviare considerando un'interpretazione estensiva della norma, in quanto disposizione speciale che non lascia margini ermeneutici, sancendo il domicilio eletto quale quello, unico, utile per una corretta procedura (con alternativa, ancora meno garantista, del deposito presso l'Ufficio procedente, in caso di mancata elezione).

Né, inoltre, ammesso, che tale affermazione possa potenzialmente modificare il giudizio di rilevanza, è possibile sostenere la sussistenza di una responsabilità solidale del difensore, posto che la stessa, introdotta dall'art. 21 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 al comma 1-bis dell'art. 16 del T.U.S.G., è stata soppressa in sede di conversione con la legge 4 agosto 2006, n. 248.

E anche la possibile azione risarcitoria, pure asseritamente proposta in sede civile, non può modificare la rilevanza della questione introdotta, in quanto relazionata a norme, processi ed eventi diversi da quelli attratti dall'art. 248 in questione.



Ne appare possibile fare uso di diverse disposizioni, secondo le quali è consentito «spezzare» il vincolo soggettivo e, quindi, ritenere, a prescindere dalla notifica dell'avviso, rimediabile la mancata tempestiva conoscenza dell'atto impositivo.

In tema di presentazione della dichiarazione dei redditi, il comma secondo dell'art. 1 della legge 11 ottobre 1995, n. 423 stabilisce, che «la sospensione è disposta dal responsabile della direzione regionale delle entrate territorialmente competente, che provvede su istanza del contribuente o del sostituto d'imposta, da presentare unitamente alla copia della denuncia del fatto illecito all'autorità giudiziaria o ad un ufficiale di polizia giudiziaria, dopo il pagamento dell'imposta ancora dovuta, e sempre che il contribuente dimostri di aver provveduto il professionista delle somme necessarie al versamento omesso, ritardato o insufficiente».

La norma, all'evidenza, riguarda tributo diverso e, come tale, non può essere estesa al contributo unificato.

L'ordinamento, tuttavia, riconosce la possibilità di evitare il pagamento delle sanzioni «per fatto altrui».

L'art. 5 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'art. 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) pone il principio della necessità della «colpevolezza» per l'irrogazione della sanzione tributaria.

La norma così recita:

1. Nelle violazioni punite con sanzioni amministrative ciascuno risponde della propria azione ad omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. Le violazioni commesse nell'esercizio dell'attività di consulenza tributaria e comportanti la soluzione di problemi di speciale difficoltà sono punibili solo in caso di dolo o colpa grave.

(*Omissis*).

3. La colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi tributari. Non si considera determinato da colpa grave l'inadempimento occasionale ad obblighi di versamento del tributo.

4. È dolosa la violazione attuata con l'intento di pregiudicare la determinazione dell'imponibile o dell'imposta ovvero diretta ad ostacolare l'attività amministrativa di accertamento.

Il successivo art. 6 prevede le «Cause di non punibilità» e, tra queste, quella richiamata al comma 3.

3. Il contribuente, il sostituto e il responsabile d'imposta non sono punibili quando dimostrano che il pagamento del tributo non è stato eseguito per fatto denunciato all'autorità giudiziaria e addebitabile esclusivamente a terzi.

Nel caso in esame è, in effetti, da verificare se la disposizione possa trovare applicazione e se, conseguentemente, la parte interessata possa, per tale motivo, andare esente dall'irrogazione della sanzione.

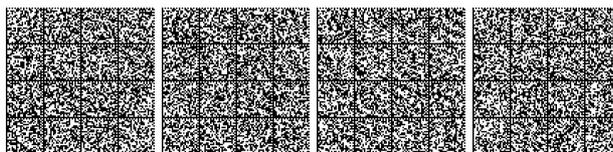
Tuttavia, ad avviso del Collegio, anche in questa ipotesi rimane la rilevanza della questione, posto che, comunque, la fase antecedente all'applicazione della sanzione, per effetto dell'art. 248, comma 2, è stata comunque notificata al domicilio processuale eletto, con applicazione della maggiorazione da € 120 a € 1.500 del tributo dovuto e con l'«avvertimento», anch'esso non conosciuto direttamente, dell'applicazione della sanzione, poi applicata, pari al 200% di quest'ultimo, così come rideterminato. Rimane, pertanto, l'interesse al controllo di legittimità costituzionale di detta norma, quanto meno rispetto alla determinazione dell'entità del dovuto.

4) La non manifesta infondatezza.

4.1.) La natura del contributo unificato.

Come già premesso, il contributo unificato è considerato un tributo e, come tale, è attratto dalla giurisdizione del Giudice tributario.

Come, infatti, rilevato da codesta Corte (*cf.* Corte costituzionale, 11 febbraio 2005, n. 73) «La natura di "entrata tributaria erariale" del predetto contributo unificato si desume infatti, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato dalla normativa che lo disciplina: a) dalla circostanza che esso è stato istituito in forza di legge a fini di semplificazione e in sostituzione di tributi erariali gravanti anch'essi su procedimenti giurisdizionali, quali l'imposta di bollo e la tassa di iscrizione a ruolo, oltre che dei diritti di cancelleria e di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario (art. 9, commi 1 e 2, della legge n. 488 del 1999); b) dalla conseguente applicazione al contributo unificato delle stesse esenzioni previste dalla precedente legislazione per i tributi sostituiti e per l'imposta di registro sui medesimi procedimenti giurisdizionali (comma 8 dello stesso art. 9); c) dalla sua espressa configurazione quale prelievo coattivo volto al finanziamento delle «spese degli atti giudiziari» (rubrica del citato art. 9); d) dal fatto, infine, che esso, ancorché connesso alla fruizione del servizio giudiziario, è commisurato forfetariamente al valore del processo (comma 2 dell'art. 9 e tabella 1 allegata alla legge) e non al costo del servizio reso od al valore della



prestazione erogata. Il contributo ha, pertanto, le caratteristiche essenziali del tributo e cioè la doverosità della prestazione e il collegamento di questa ad una pubblica spesa, quale è quella per il servizio giudiziario (analogamente si sono espresse, quanto alle caratteristiche dei tributi, le sentenze n. 26 del 1982, n. 63 del 1990, n. 1 del 1995, n. 11 del 1995 e n. 37 del 1997), con riferimento ad un presupposto economicamente rilevante».

Il principio è stato ribadito dal Giudice della Giurisdizione (*cf.*: Cassazione civile, sez. un. 5 maggio 2011, n. 9840), secondo il quale «la Corte osserva al riguardo che il contributo unificato previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, art. 9, ha natura di entrata tributaria.

Le ragioni di tale qualificazione Si trovano espone nella sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2005 n. 73, pronunciata in sede di risoluzione di conflitto di attribuzione tra la Regione Siciliana e lo Stato (e della natura tributaria di tale entrata vi è cenno nelle sentenze 8 febbraio 2008 nn. 3007 e 3008 di queste sezioni unite).

Da tale qualificazione discende che conoscere della domanda proposta dall'attuale ricorrente, rientra nella giurisdizione del giudice tributario in base al decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 2, comma 1, e art. 19 lettera d)».

4.2) I principi generali dell'Ordinamento.

Il nostro Ordinamento conosce alcune disposizioni volte a dare certezza ai procedimenti di spesa.

Ed invero, l'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1994, n. 367 (Regolamento recante semplificazione e accelerazione delle procedure di spesa e contabili) stabilisce che:

1. Le procedure di spesa sono rette, oltre che dal principio di legalità, da principi di certezza, pubblicità, trasparenza, concentrazione e speditezza. Esse sono svolte, di norma, con tecnologie informatiche, in modo da assicurare certezza delle informazioni, efficacia dei controlli, rapidità dei pagamenti.

L'art. 60 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), per altro limitato all'imposizione diretta, in tema di notificazione, al comma 1, così recita:

La notificazione degli avvisi e degli altri atti che per legge devono essere notificati al contribuente è eseguita secondo le norme stabilite dagli articoli 137 e seguenti del codice di procedura civile, con le seguenti modifiche:

(*Omissis*).

d) è in facoltà del contribuente di eleggere domicilio presso una persona o un ufficio nel Comune del proprio domicilio fiscale per la notificazione degli atti o degli avvisi che lo riguardano. In tal caso l'elezione di domicilio deve risultare espressamente da apposita comunicazione effettuata al competente ufficio a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento ovvero in via telematica con modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.

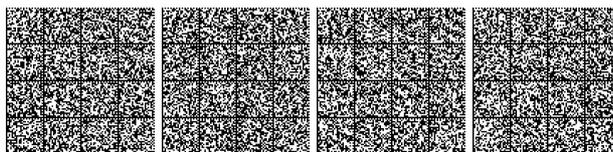
La legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto Diritti dei Contribuenti), all'art. 6, in tema di «conoscenza degli atti e semplificazione», al comma 1, così recita:

L'amministrazione finanziaria deve assicurare l'effettiva conoscenza da parte del contribuente degli atti a lui destinati. A tale fine essa provvede comunque a comunicarli nel luogo di effettivo domicilio del contribuente, quota desumibile dalle informazioni in possesso della stessa amministrazione o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente, ovvero nel luogo ove il contribuente ha eletto domicilio speciale ai fini dello specifico procedimento cui si riferiscono gli atti da comunicare. Gli atti sono in ogni caso comunicati con modalità idonee a garantire che il loro contenuto non sia conosciuto da soggetti diversi dal loro destinatario. Restano ferme le disposizioni in materia di notifica degli atti tributari.

Queste due ultime norme, quindi, antecedenti al Testo Unico in cui è racchiuso il comma 2 dell'art. 248, indicano, la prima, che, per le imposte dirette, nel procedimento amministrativo volto all'irrogazione del tributo, l'Amministrazione ha l'obbligo di notificare l'atto direttamente al contribuente, la seconda, pone, proprio nello Statuto del contribuente, tale principio generale.

In ambedue le fattispecie è prevista la possibilità di elezione di domicilio.

Nel primo caso, la stessa deve essere fatta espressamente mediante comunicazione con raccomandata; nel secondo, si pone il principio per il quale il contribuente può eleggere domicilio speciale ai fini dello specifico procedimento cui si riferiscono gli atti da comunicare.



La norma contenuta nel secondo comma dell'art. 248, successiva a quella posta nello statuto del contribuente, invece, come chiarito, stabilisce la notifica dell'invito al pagamento del contributo unificato presso il domicilio eletto, dovendosi intendere, quindi, quello «processuale».

Ad avviso del Collegio, è proprio in questa disposizione che emerge, intanto, la difformità con i principi che regolano la materia tributaria, che, come appena chiarito, richiedono, per un verso, la certezza dell'avvenuta conoscenza dell'atto impositivo da parte del contribuente mediante invio al suo domicilio, per un altro, la possibilità di espressa deroga mediante elezione di domicilio mediante forme tipiche (raccomandata allo specifico Ufficio di controllo tributario) e, comunque, valevole soltanto nel caso di indicazione nello «specifico» procedimento speciale (tributario e non processuale).

Si vuole, in altri termini, dire che nel procedimento tributario la regola è la conoscenza diretta dell'atto impositivo, l'eccezione è consentita solo mediante elezione specificamente rivolta a tale procedimento, sicché la disposizione che «estenda» l'elezione del domicilio resa ai fini della difesa nel processo tributario appare un fuor di luogo ove riferita al contributo unificato, la cui natura giuridica, per come chiarito, è tributaria e, come tale, si inserisce in un procedimento amministrativo seppur occasionato dal processo ed è, quindi, qualcosa di diverso, dall'atto processuale, cui l'elezione di domicilio processuale a certamente è rivolta.

Consegue che l'elezione del domicilio nel processo deve produrre i suoi effetti esclusivamente in tale ambito e non in quello diverso relativo al procedimento relativo al contributo unificato.

Tuttavia, per quanto detto, la norma contenuta nel secondo comma dell'art. 248 è chiara nel ritenere che tale elezione sia sufficiente per incardinare il procedimento (e non solo il processo) tributario relativo al contributo unificato.

Ad avviso del Collegio, tale commistione tra procedimento e processo tributario:

1) non garantisce una adeguata difesa processuale, così come prevista dall'art. 24 della Costituzione, che per essere tale deve consentire l'adeguata conoscenza degli atti prodromici al processo;

2) deroga dai principi di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione trasfusi nell'art. 97, comma 2, della Costituzione, la cui manifestazione non può non riguardare la non discriminazione e la trasparenza nell'attività, quest'ultima certamente garantita dall'effettività della conoscenza degli atti amministrativi (perché di atti amministrativi, è bene ribadire, e non di atti processuali, nel caso di specie, si tratta);

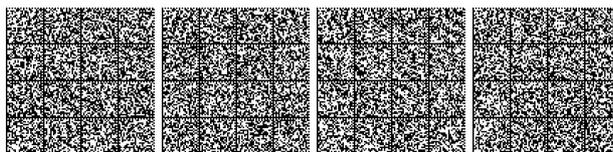
3) costituisce un *vulnus* al principio del «giusto processo» regolato dall'art. 111 Cost.. In particolare, il principio di imparzialità può dirsi effettivamente garantito nel procedimento amministrativo ove sia stata assicurata la necessaria integrità del contraddittorio, quale presupposto della successiva attività dell'Amministrazione, che deve essere caratterizzata, per un verso, dalla completezza dell'istruttoria, dalla motivazione degli atti e dalla loro pubblicità e, dall'altro, da una decisione che sia la sintesi dell'accertamento dei presupposti di fatto e dei contrapposti interessi in gioco.

È tale attività, come è certamente ormai consolidato quanto meno dalla legge 241/90 in poi, non può prescindere dalla concreta partecipazione del cittadino al procedimento, partecipazione che deve essere garantita e resa effettiva proprio dalla esatta informazione dell'attività in corso.

Sembra al Collegio che quello in esame sia un caso scolastico di carenza informativa che ha determinato un procedimento gravemente sanzionatorio certamente evitabile sol che la norma avesse disposto che la notifica dei preavvisi e della stessa liquidazione dovesse essere preventivamente indirizzata al domicilio proprio della parte e non a quello eletto ai soli fini processuali.

Ed invero (Cassazione civile, sez. un. , 13 gennaio 2005, n. 458), «l'intero sistema delle notificazioni, nella diversità di procedimenti in cui si articola, si fonda su ragionevoli presunzioni di conoscenza dell'atto da parte del soggetto al quale la notifica è rivolta, non essendo esigibile che quest'ultimo ne abbia sempre una conoscenza concreta (realizzabile soltanto nell'ipotesi di notificazione in mani proprie: art. 138 cod. proc. civ.), perché il perseguimento di un tale risultato finirebbe per rendere troppo difficile l'esercizio del diritto costituzionale di agire in giudizio e si porrebbe, quindi, in contrasto con l'art. 24, primo comma, della Costituzione.

«Ma anche il diritto di resistere ad una pretesa e espressione di una situazione giuridica costituzionalmente tutelata, in quanto costituente esercizio del diritto di difesa (art. 24, comma secondo, Cost.), che postula un'effettiva instaurazione del contraddittorio, indispensabile per garantire il giusto processo (art. 111, primo e secondo comma, Cost.).



Pertanto, in un equo bilanciamento delle posizioni del notificante e del destinatario della notificazione, un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa al riguardo impone che le garanzie di conoscibilità dell'atto da parte del destinatario medesimo siano ispirate ad un criterio di effettività, come effettiva (e non soltanto formale) deve essere la tutela del contraddittorio. E ciò vuol dire che devono essere valorizzati tutti gli elementi idonei a perseguire il detto criterio di effettività».

Per altro verso, i principi cui si deve conformare l'attività amministrativa sono «specificati» nell'art. 1 della legge 241/90, a mente del quale, «L'attività amministrativa retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».

Il principio di imparzialità richiede una valutazione complessiva degli interessi pubblici e di quelli privati e, pertanto, la fase conoscitiva è il presupposto stesso della partecipazione del cittadino, tant'è che l'art. 7 della predetta legge 241/90 impone la comunicazione dell'avvio del procedimento ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti e, secondo il successivo art. 8, «l'amministrazione provvede a dare notizia dell'avvio del procedimento mediante comunicazione personale».

E la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento non determina annullabilità del provvedimento solo qualora l'amministrazione, ai sensi dell'art. 21-*octies* del predetto testo legislativo, dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

In definitiva, l'«esclusività», per altro «speciale», della norma in commento sembra disattendere dai principi costituzionali sopra indicati e dall'intero sistema procedurale amministrativo e, infine, a ben vedere, dalla stessa norma regolatrice la materia nel processo tributario, contenuta nell'art. 17 del decreto legislativo n. 546/92, a mente del quale:

1. Le comunicazioni e le notificazioni sono fatte, salva la consegna in mani proprie, nel domicilio eletto o, in mancanza, nella residenza o nella sede dichiarata dalla parte dell'atto della sua costituzione in giudizio. Le variazioni del domicilio o della residenza o della sede hanno effetto dal decimo giorno successivo a quello in cui sia stata notificata alla segreteria della commissione e alle parti costituite la denuncia di variazione.

2. L'indicazione della residenza o della sede e l'elezione del domicilio hanno effetto anche per i successivi gradi del processo.

3. Se mancano l'elezione di domicilio o la dichiarazione della residenza o della sede nel territorio dello Stato o se per la loro assoluta incertezza la notificazione o la comunicazione degli atti non è possibile, questi sono comunicati o notificati presso la segreteria della commissione. Appare evidente che, al primo comma, diversamente da quanto stabilito dall'art. 248 T.U.S.G., è consentita una notifica regolare ove effettuata mediante consegna in mani proprie, sia pur in presenza di elezione di domicilio.

Ne consegue, ulteriormente, che la norma in esame appare altresì irragionevole per contraddittorietà e disparità di trattamento, poiché regola in maniera più restrittiva una situazione procedimentale analoga ad altre diversamente disciplinate sia in termini generali (dallo Statuto del contribuente e dalla legge n. 241/90) che nel medesimo ambito procedimentale e processuale del settore tributario, vulnerando così, il principio di pari trattamento sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Infine, per quanto premesso, un giusto processo non può essere instaurato ove le parti (private) non abbiano avuto la possibilità di una tutela avanzata in fase procedimentale, poiché l'effettività della tutela del cittadino non solo richiede la conoscenza della possibilità dell'emanazione di un atto pregiudizievole, al fine di consentire a quest'ultimo di approntare le necessarie misure (anche collaborative e soddisfattive) volte a scongiurare che ciò avvenga con conseguenze (notevolmente, come in questo caso) più gravose, ma anche di poter preventivamente, prima, e nell'ambito del processo, dopo, proporre argomenti utili a modificare in proprio favore l'esito del giudizio. E nel caso di specie, le tempestive non esitate intimazioni al domicilio eletto, scandite da disposizioni precise, ben difficilmente possono essere «contrastate» in sede processuale, ove operi una presunzione di conoscenza dell'atto pregiudizievole, in effetti, per quanto asserito, non avvenuta.

5) In conclusione, il Collegio ravvisa la rilevanza e la non manifesta infondatezza, per violazione degli articoli 3, 24, 97 e 111 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2, del T.U.S.G. (D.P.R. 30.5.2002, n. 115).

Va, pertanto, disposta — ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87 — la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, oltre agli ulteriori adempimenti di legge meglio indicati in dispositivo.



P.Q.M.

La Commissione Tributaria Provinciale di Messina — Sezione XI - visti gli art. 134 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata — per violazione degli art. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 2 del T.U.S.G. (D.P.R. 30.5.2002, n. 115).

Sospende il presente giudizio sino alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

Ordina, a norma dell'art. 23/2 legge n. 8711953, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni di cui al punto seguente. Dispone che, a cura della Segreteria della Commissione, la presente Ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Messina nelle Camere di consiglio del 15 marzo 2016 e 17 maggio 2016.

Il presidente: LANZA VOLPE

L'estensore: SAVASTA

18C00157

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-034) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 8 0 8 2 9 *

€ 2,00

