

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 10

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 marzo 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

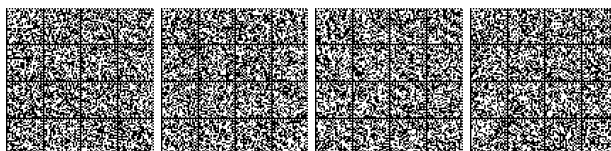




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **38.** Sentenza 23 gennaio - 1° marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico regionale e locale - Incentivi previdenziali per favorire il ricambio generazionale - Riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno negli ultimi tre anni di servizio per il personale in procinto di essere collocato a riposo - Contestuale corresponsione, da parte dell'amministrazione, dei contributi riferiti alla prestazione a tempo pieno.
 – Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), artt. 12, comma 6, e 21, comma 1. Pag. 1
- N. **39.** Sentenza 6 febbraio - 1° marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza - Trattamento di quiescenza dei militari che cessino dal servizio senza avere maturato il diritto a pensione - Costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS per il periodo di servizio prestato - Esclusione dal computo, secondo il diritto vivente, del beneficio della maggiorazione di un terzo per il servizio di volo.
 – Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 124, primo comma. Pag. 6
- N. **40.** Sentenza 6 febbraio - 2 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Impiego pubblico - Personale non dirigenziale di Hydrocontrol scarl, alla data del 28 settembre 2006, e di Sigma-Invest spa, alla data della messa in liquidazione - Assegnazione, previa domanda, all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS.
 – Legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)» art. 6, comma 8, come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale). Pag. 13
- N. **41.** Sentenza 6 febbraio - 2 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione penale - Sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva, anche residua, non superiore a tre anni.
 – Codice di procedura penale, art. 656, comma 5. Pag. 20
- N. **42.** Sentenza 10 gennaio - 2 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Revisione delle sentenze di condanna irrevocabili in presenza di conflitto teorico di giudicati - Limitazione ai soli casi da cui discende il proscioglimento e non soltanto l'esclusione di una circostanza aggravante.
 – Codice di procedura penale, art. 631. Pag. 26



- N. 43. Sentenza 24 gennaio - 2 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Divieto convenzionale di *bis in idem* - Giudizio a carico di imputato già destinatario, per il medesimo fatto, di sanzione avente natura penale ai sensi della CEDU, irrogata in esito a procedimento amministrativo tributario.
 - Codice di procedura penale, art. 649..... Pag. 29
- N. 44. Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Attribuzione alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario di un contributo complessivo per l'esercizio delle funzioni in tema di viabilità ed edilizia scolastica - Decreto ministeriale di riparto - Procedure concertative.
 - Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 754..... Pag. 37
- N. 45. Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Instaurazione con rito ordinario di una causa soggetta a rito speciale (opposizione a decreto ingiuntivo per credito inerente a rapporto di locazione) - Conseguente mutamento del rito - Effetti sostanziali e processuali.
 - Codice di procedura civile, art. 426..... Pag. 42
- N. 46. Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Previdenza e assistenza - Determinazione delle aliquote del contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici di importo superiore a 50.000,00 euro erogati dal Fondo pensioni Sicilia, nonché dagli enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2000 - Destinazione al bilancio statale dei risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa di cui all'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, adottate dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.
 - Legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), art. 22, comma 1; legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, comma 487..... Pag. 45
- N. 47. Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Trasporto - Contratto di autotrasporto di merci su strada per conto terzi non stipulato in forma scritta - Determinazione del corrispettivo - Regime transitorio.
 - Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, «nel testo temporale vigente»..... Pag. 49



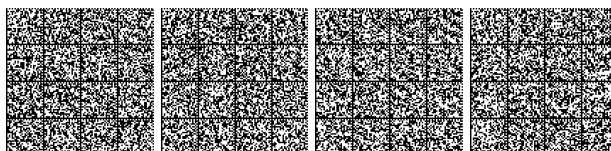
- N. 48. Ordinanza 24 gennaio - 2 marzo 2018
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Province, Comuni e Città metropolitane - Circolare adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie - Procedure di mobilità del personale delle Province.
 – Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190»..... Pag. 57
- N. 49. Sentenza 9 gennaio - 5 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2013.
 – Legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare). Pag. 58
- N. 50. Ordinanza 24 gennaio - 5 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 - Variazioni alle previsioni di spesa.
 – Legge della Regione Campania 7 dicembre 2016, n. 36 (Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Campania), art. 3..... Pag. 74
- N. 51. Ordinanza 24 gennaio - 5 marzo 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 Variazioni alle previsioni di spesa.
 – Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania)..... Pag. 76

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 gennaio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sanità - Norme della Regione Basilicata - Riconoscimento delle fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare - Previsione che la spesa relativa rientra tra quelle che la Regione già sostiene per le malattie rare.
 – Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32 (Fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare), artt. 1 e 6, comma 3. Pag. 79
- N. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2018 (della Regione Toscana)
Imposte e tasse - Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili - Definizione agevolata, secondo le disposizioni di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 193 del 2016, dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti della riscossione per il periodo 2000-2006, che non siano stati già oggetto di dichiarazione o per i quali il debitore non sia stato ammesso alla definizione agevolata, e dei carichi affidati dal 1° gennaio al 30 settembre 2017 - Definizione agevolata delle entrate regionali e degli enti locali.
 – Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, art. 1, commi 4 e 11-*quater*. Pag. 82



- N. 38. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Padova del 7 marzo 2017
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della Regione Marche - Aliquota applicabile al valore della produzione netta per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del decreto legislativo n. 446 del 1997 - Innalzamento al 5,75 per cento a decorrere dall'anno di imposta 2002.
 - Legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), art. 1, comma 6.
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della Regione Lazio - Variazione dell'aliquota, secondo le previsioni contenute nella tabella A allegata alla legge regionale n. 34 del 2001, a decorrere dall'anno di imposta 2002.
 - Legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), art. 5.
Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della Regione Siciliana - Aliquota applicabile al valore della produzione netta per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del decreto legislativo n. 446 del 1997 - Applicazione nella misura del 5,25 per cento a decorrere dall'anno di imposta 2002.
 - Legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), art. 7 [, comma 1]. Pag. 88
- N. 39. Ordinanza del Tribunale di Brescia dell'11 settembre 2017
Segretari comunali e provinciali - Nomina da parte del sindaco e dipendenza funzionale dal capo dell'amministrazione - Durata dell'incarico corrispondente al mandato del sindaco che ne ha disposto la nomina - Cessazione automatica dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco.
 - Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 99, commi 1, 2 e 3. Pag. 90
- N. 40. Ordinanza del Tribunale di Chieti - Sezione distaccata di Ortona del 16 novembre 2017
Esecuzione penale - Applicazione della disciplina del concorso formale e del reato continuato - Pluralità di condanne intervenute per il medesimo reato permanente in relazione a distinte frazioni della condotta - Potere del giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena.
 - Codice di procedura penale, art. 671. Pag. 93
- N. 41. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 23 novembre 2017
Esecuzione penale - Giudice dell'esecuzione - Declaratoria di estinzione del reato dopo la condanna.
 - Codice di procedura penale, art. 676. Pag. 98



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 38

Sentenza 23 gennaio - 1° marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico regionale e locale - Incentivi previdenziali per favorire il ricambio generazionale - Riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno negli ultimi tre anni di servizio per il personale in procinto di essere collocato a riposo - Contestuale corresponsione, da parte dell'amministrazione, dei contributi riferiti alla prestazione a tempo pieno.

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), artt. 12, comma 6, e 21, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 12, comma 6, e 21 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11-15 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 15 febbraio 2017 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2017.

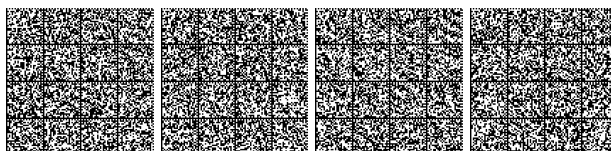
Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

udito nella udienza pubblica del 23 gennaio 2018 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'11 febbraio 2017 e depositato il successivo 15 febbraio 2017, (reg. ric. n. 14 del 2017), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, e dell'art. 21 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18, recante «Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego



regionale e locale», in riferimento agli artt. 4 e 6 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e agli artt. 81, 117, secondo comma, lettera *l*) e lettera *o*), della Costituzione.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato l'art. 12 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, che, nel disciplinare il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non inseriti in ruolo, ha previsto una clausola risolutiva automatica dei contratti, in caso di dichiarazione di dissesto dell'amministrazione che ha conferito l'incarico ovvero di situazione "strutturalmente deficitaria".

A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, vertendosi in materia di rapporto di pubblico impiego, la previsione dell'automaticità della risoluzione del contratto ad opera della legge regionale contrasterebbe con l'art. 4, primo comma, dello statuto regionale, approvato con legge cost. n. 1 del 1963, e con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

In particolare, la difesa statale ha rappresentato che l'art. 4 dello statuto speciale attribuisce alla Regione la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale addetto, prevedendo però che venga esercitata in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale, di cui costituirebbero espressione la disciplina del pubblico impiego prevista dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), applicabile anche alle Regioni a statuto speciale, e l'art. 2119 del codice civile.

In particolare, il d.lgs. n. 165 del 2001 prevede, all'art. 19, comma 1-*ter*, che la revoca degli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego può essere disposta solo nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati o di inosservanza di direttive; mentre l'art. 2119 cod. civ. prevede che le difficoltà economiche del datore di lavoro non possono integrare un motivo di recesso per giusta causa dal rapporto di lavoro; le suddette norme, quindi, sarebbero incompatibili con una clausola risolutiva automatica che, invece, opera sulla base di circostanze finanziarie non imputabili al dipendente.

La violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., invece, verrebbe in rilievo poiché il rapporto di lavoro contrattualizzato del dipendente pubblico, anche regionale, rientrerebbe nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore nazionale, la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale.

3.- Con il medesimo ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato l'art. 21 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, che, per favorire il ricambio generazionale e l'inserimento lavorativo dei giovani, ha previsto una riduzione, da un minimo del 35 per cento ad un massimo del 70 per cento, dell'orario di lavoro a tempo pieno negli ultimi tre anni di servizio per il personale che è in procinto di essere collocato a riposo; la riduzione può essere concessa su domanda del dipendente e, in ogni caso, l'amministrazione provvede, per questo personale e per il corrispondente periodo, al versamento dei contributi di previdenza e quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno. I risparmi di spesa vengono impiegati per l'assunzione di personale con contratto di lavoro a tempo parziale.

La materia della previdenza sociale, prosegue l'Avvocatura dello Stato, è di competenza esclusiva del legislatore nazionale e rispetto ad essa, ai sensi dell'art. 6 dello statuto speciale, il legislatore della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha una mera competenza attuativa e integrativa delle disposizioni nazionali.

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 avrebbe introdotto un istituto giuridico nuovo, comportante una sorta di contribuzione "figurativa" non corrispondente ad alcuna prestazione lavorativa, sconosciuto dal legislatore nazionale e, quindi, esorbitante dai limiti della potestà normativa attuativa e integrativa.

Inoltre la previsione di un siffatto obbligo contributivo, non accompagnato da un'esatta quantificazione e indicazione di entrate idonee a far fronte ai maggiori oneri che ne derivano, costituirebbe un aggravio per la finanza pubblica, contrastante con l'art. 81 Cost., non potendo garantirsi l'equilibrio del bilancio regionale mediante la compensazione derivante dalle assunzioni a tempo parziale.

Il ricorrente ha chiesto, dunque, la declaratoria di illegittimità costituzionale anche dell'art. 21 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 per contrasto con gli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera *o*), Cost., nonché con l'art. 6 dello statuto speciale regionale.

4.- Con atto del 13 marzo 2017, depositato il 14 marzo 2017, si è costituita la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo il rigetto del ricorso perché inammissibile e infondato.

Con successiva memoria del 29 dicembre 2017 la Regione ha illustrato le proprie ragioni deducendo la cessazione della materia del contendere in riferimento all'impugnazione dell'art. 12, comma 6, poiché la norma è stata abrogata dall'art. 9, comma 2, lettera *c*), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 9 (Funzioni onorifiche delle soppresse Province e altre norme in materia di enti locali, Centrale unica di committenza regionale, personale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, trasporti e infrastrutture), in vigore dal 27 aprile



2017, e non ha prodotto effetti poiché la sua entrata in vigore era stata differita al 1° giugno 2017 dall'art. 59 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016.

5.- In ogni caso, la difesa della Regione ha dedotto l'inammissibilità della questione per la mancata corrispondenza tra i motivi di ricorso e la delibera di autorizzazione alla sua proposizione, che non avrebbe menzionato l'art. 4 dello statuto speciale regionale tra i parametri che si assumono violati, e per l'omessa illustrazione delle ragioni per le quali si debba applicare il parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in luogo delle previsioni statutarie.

6.- Quali ulteriori profili di inammissibilità la difesa regionale ha dedotto il difetto di motivazione, in relazione al rapporto in cui si trovano le norme costituzionali invocate con le previsioni dello statuto speciale, e la contraddittorietà delle censure poiché esse, da un lato, riconoscono la competenza legislativa regionale di cui all'art. 4 dello statuto speciale, deducendo però che essa sarebbe stata esercitata in violazione delle norme di grande riforma, e, dall'altro, la negano, ritenendo la materia riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile.

7.- Nel merito la difesa della Regione ha dedotto l'infondatezza della questione, poiché la norma censurata sarebbe espressione della competenza legislativa statutaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, con conseguente inconferenza del richiamo all'ordinamento civile, e sarebbe coerente con la legislazione nazionale e, in particolare, con l'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che prevede analoga clausola di risoluzione di diritto dei contratti a tempo determinato stipulati con soggetti esterni al ruolo, in caso di dissesto dell'ente locale.

8.- Quanto alle censure di incostituzionalità dedotte in riferimento all'art. 21 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, la difesa della Regione ha dedotto la loro infondatezza poiché la disciplina normativa ricadrebbe nell'ambito della materia, di competenza statutaria primaria, relativa all'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto, nonché nella materia della tutela del lavoro, di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), in ragione della finalità da essa perseguita, di favorire nuova occupazione.

Il profilo previdenziale, secondo la Regione, rimarrebbe secondario e marginale, costituendo il mezzo incentivante per favorire il ricambio generazionale e troverebbe nella stessa legge la propria copertura, derivante dai risparmi di spesa realizzati mediante la riduzione dell'orario di lavoro del personale in procinto di essere collocato a riposo.

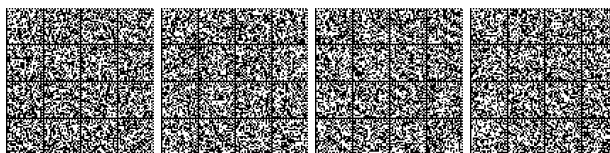
9.- In ogni caso, se pure si riconducesse la disciplina dell'art. 21 alla materia della previdenza sociale e, quindi, alla competenza legislativa regionale integrativa di cui all'art. 6 dello statuto speciale, secondo la difesa regionale non sarebbe configurabile alcuna illegittimità costituzionale.

La contribuzione prevista dalla legge regionale, infatti, si inscriverebbe nei più ampi interventi normativi previsti dal legislatore nazionale per favorire le assunzioni di nuovo personale, di cui costituirebbero esempi significativi l'art. 41, commi 1, 2-*bis*, e 5, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), che disciplina i cosiddetti contratti di solidarietà espansivi, attraverso i quali viene concordata, a livello aziendale, una riduzione dell'orario di lavoro per favorire nuove assunzioni, che viene incentivata anche mediante la contribuzione previdenziale in favore dei lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario, e l'art. 1, comma 284, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», che prevede incentivi previdenziali per favorire il passaggio al lavoro part-time in prossimità del pensionamento di vecchiaia.

L'art. 21 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, peraltro, sarebbe specificamente attuativo del principio contenuto nell'art. 17, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) che ha delegato il Governo a riorganizzare le pubbliche amministrazioni, prevedendo la facoltà di promuovere il ricambio generazionale mediante la riduzione dell'orario di lavoro del personale in procinto di essere collocato a riposo e il conseguimento dell'invarianza della contribuzione previdenziale mediante la contribuzione volontaria ad integrazione ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 16 settembre 1996, n. 564 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39, della L. 8 agosto 1995, n. 335, in materia di contribuzione figurativa e di copertura assicurativa per periodi non coperti da contribuzione).

Secondo la difesa regionale, la mancata attuazione della delega *in parte qua* non avrebbe precluso la possibilità di dare attuazione al principio in essa affermato, in ragione della immediata portata precettiva della legge di delega, e, quindi, la potestà legislativa di cui all'art. 6 dello statuto speciale sarebbe stata legittimamente esercitata.

Tale conclusione non sarebbe neppure inficiata dal fatto che l'istituto previsto dal legislatore nazionale poneva la contribuzione volontaria a carico del lavoratore e non del datore di lavoro, come invece è stato previsto dalla legge reg.



Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, poiché il Friuli-Venezia Giulia, quale Regione autonoma, coprirebbe con entrate proprie il costo del personale regionale e degli locali.

10.- Ad ulteriore sostegno delle proprie argomentazioni, la difesa regionale ha ricordato che l'istituto del "patto generazionale" nel pubblico impiego è stato regolato, in maniera analoga a quanto fatto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, da altre autonomie speciali, ovvero dalla Provincia autonoma di Trento con la legge provinciale 22 aprile 2014, n. 1, recante «Disposizioni per l'asestamento del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di asestamento 2014)» e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige con la legge regionale 12 dicembre 2014, n. 12, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (Legge finanziaria)», le cui previsioni non sono state impugnate dallo Stato.

11.- La natura attuativa della previsione regionale censurata deriverebbe, inoltre, dalla clausola di invarianza finanziaria contenuta al comma 4 dell'art. 21, che ricalcherebbe fedelmente la previsione contenuta nella legge delega n. 124 del 2015, e che, imponendo che l'attuazione del ricambio generazionale avvenga nei limiti delle risorse risparmiate per effetto della riduzione dell'orario di lavoro del personale dipendente, assicurerebbe l'integrale copertura delle nuove spese.

Considerato in diritto

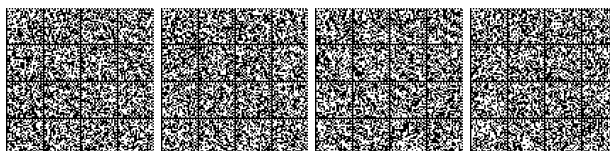
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato due norme della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale): l'art. 12, comma 6, che ha imposto che i contratti di lavoro a tempo determinato conferiti a soggetti non iscritti nel ruolo delle amministrazioni del comparto unico sono risolti di diritto nel caso in cui l'amministrazione che ha conferito l'incarico dichiari il dissesto o venga a trovarsi nelle situazioni strutturalmente deficitarie; e l'art. 21, che prevede che le amministrazioni del comparto unico possono concedere, a domanda dell'interessato, negli ultimi tre anni di servizio del personale in procinto di essere collocato a riposo, la riduzione dell'orario di lavoro a tempo pieno, da un minimo del 35 per cento ad un massimo del 70 per cento, provvedendo al versamento dei contributi previdenziali e di quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno; la norma è intesa a favorire il ricambio generazionale, sicché i risparmi realizzati sono destinati dall'amministrazione all'assunzione di personale con rapporto di lavoro a tempo parziale.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la previsione di una clausola risolutiva automatica del rapporto di pubblico impiego si porrebbe in contrasto con l'art. 4, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) che, nell'attribuire alla Regione l'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico del personale addetto, imporrebbe che il suo esercizio avvenga in conformità con i principi generali dell'ordinamento giuridico, di cui costituirebbero espressione l'art. 19, comma 1-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), secondo cui la revoca degli incarichi dirigenziali nel pubblico impiego può essere disposta solo nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati o di inosservanza di direttive, e l'art. 2119 del codice civile, che esclude che le difficoltà economiche del datore di lavoro possano integrare un motivo di recesso per giusta causa dal rapporto di lavoro.

L'art. 12, comma 6, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché il rapporto di lavoro contrattualizzato del dipendente pubblico, anche regionale, rientrerebbe nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore nazionale, la cui disciplina deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale, mentre la clausola risolutiva avrebbe applicazione nel solo territorio della Regione.

Quanto all'art. 21 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri lo ritiene in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. e con l'art. 6 dello statuto speciale regionale, poiché avrebbe introdotto un istituto giuridico nuovo nell'ambito della previdenza sociale, materia di competenza esclusiva del legislatore statale, rispetto alla quale la Regione ha una competenza statutaria meramente attuativa e integrativa; nonché con l'art. 81 Cost., poiché non sarebbe stata prevista idonea copertura finanziaria della spesa derivante dalla sua applicazione.

2.- L'art. 12, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, lettera c), della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 9 (Funzioni onorifiche delle sop-



presse Province e altre norme in materia di enti locali, Centrale unica di committenza regionale, personale del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, trasporti e infrastrutture), con effetto satisfattivo del ricorrente e senza che la norma oggetto di censura di costituzionalità abbia mai avuto applicazione, poiché la legge abrogatrice è entrata in vigore il 27 aprile 2017, mentre, ai sensi dell'art. 59 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, l'entrata in vigore dell'art. 12, oggetto di impugnativa, era stata differita al 1° giugno 2017.

Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere in riferimento alla prima delle questioni prospettate, avente ad oggetto l'art. 12, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016 (sentenze n. 50 del 2017, n. 253 del 2016 e n. 32 del 2012).

3.- La questione relativa all'art. 21 della citata legge regionale è fondata.

La difesa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si incentra sul preteso legittimo esercizio della propria competenza legislativa statutaria in materia di ordinamento degli uffici, nonché su quella attuativa e integrativa in materia di previdenza sociale, che avrebbe declinato i principi contenuti nella legislazione statale più recente, in base alla quale sono previsti incentivi previdenziali per favorire il ricambio generazionale.

In particolare, la Regione ritiene di aver dato attuazione ai principi di cui all'art. 1, comma 284, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e all'art. 41 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), nonché, con specifico riferimento al pubblico impiego, all'art. 17, comma 1, lettera p), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

La norma censurata sembrerebbe porsi nell'alveo di una consolidata tendenza dell'ordinamento, volta a favorire un graduale avvicendamento occupazionale mediante l'apertura di prospettive di nuove assunzioni derivanti dalla proporzionale riduzione dei rapporti di lavoro esistenti con lavoratori anziani.

Secondo il ricorrente una siffatta disciplina involve profili, di competenza statale, relativi alla materia della previdenza sociale.

Orbene, la corresponsione da parte dell'amministrazione dei contributi riferiti alla prestazione a tempo pieno a fronte di un lavoro part-time, sganciando l'onere contributivo dalla retribuzione, interessa sicuramente la materia previdenziale di competenza statale in maniera non meramente marginale, come invece sostenuto dalla difesa della Regione; la norma censurata pone, infatti, un istituto peculiare non conforme, nell'attuale disciplina del pubblico impiego, alla ripartizione degli oneri previdenziali, con conseguente incisione della competenza statale in materia.

L'argomento della difesa della Regione, secondo cui l'assetto delineato dall'art. 21 della legge regionale in questione sarebbe già presente come principio nell'ordinamento, quand'anche fondato, non varrebbe comunque a consentire l'esercizio da parte della Regione della funzione legislativa in materia, che le è attribuita solo quale funzione integrativa-attuativa, rispetto alla quale eccede l'intervento legislativo in questione.

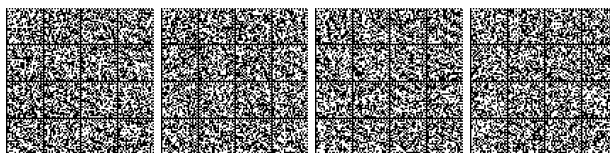
Pertanto va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, limitatamente alle parole: «; contestualmente l'amministrazione di appartenenza provvede, per tale personale e per il corrispondente periodo, al versamento dei contributi di previdenza e quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno».

Rimane assorbita la censura relativa alla violazione dell'art. 81 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 1, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2016, n. 18 (Disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale), limitatamente alle parole: «; contestualmente l'amministrazione di appartenenza provvede, per tale personale e per il corrispondente periodo, al versamento dei contributi di previdenza e quiescenza riferiti al rapporto di lavoro a tempo pieno»;



2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 18 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 4, primo comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180038

N. 39

Sentenza 6 febbraio - 1° marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Trattamento di quiescenza dei militari che cessino dal servizio senza avere maturato il diritto a pensione - Costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS per il periodo di servizio prestato - Esclusione dal computo, secondo il diritto vivente, del beneficio della maggiorazione di un terzo per il servizio di volo.

– Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 124, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

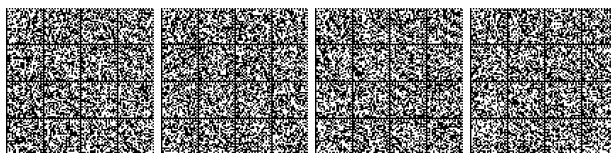
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 124, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti



civili e militari dello Stato), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, giudice unico delle pensioni, nel procedimento instaurato da D. R. e L. G. nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e del Ministero della difesa, con ordinanza del 19 agosto 2016, iscritta al n. 254 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di D. R. e L. G. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Alessandra Polonio per D. R. e L. G., l'avvocato Antonino Sgroi per l'INPS e l'avvocato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 19 agosto 2016, iscritta al n. 254 del registro ordinanze 2016, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, giudice unico delle pensioni, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 124, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato).

1.1.- Il giudice rimettente espone di dover decidere sul ricorso di D. R. e L. G., dipendenti dell'Aeronautica militare in pensione, che hanno chiesto, con riguardo alla posizione assicurativa costituita presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), di beneficiare della maggiorazione di un terzo prevista dall'art. 20 del d.P.R. n. 1092 del 1973 per il periodo di servizio di volo prestato alle dipendenze dell'Aeronautica militare.

Per effetto dell'art. 124, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, applicabile *ratione temporis* e ora abrogato dall'art. 12-*undecies* del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, i ricorrenti risultano titolari di una posizione assicurativa presso l'INPS, costituita a favore di chi sia cessato dal servizio «senza aver acquistato il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio» e commisurata al periodo di servizio prestato.

1.2.- Il giudice *a quo* ha disatteso le eccezioni formulate dall'INPS in linea preliminare.

Non sarebbe fondata l'eccezione di carenza di interesse ad agire dei ricorrenti. Il diniego di applicare la maggiorazione per un determinato periodo di servizio renderebbe attuale, anche a prescindere dal pensionamento, l'interesse a ottenere una corretta informazione sulla consistenza del credito contributivo.

Non sarebbe fondata neppure «l'eccezione di inammissibilità delle domande attoree, basata sulla previsione di cui alla lettera b dell'art. 71 del R.D. n° 1038/1933», che non ammetteva la proposizione di «domande sulle quali non siasi provveduto in sede amministrativa». Sarebbero state prodotte in causa le istanze presentate dai ricorrenti all'INPS e poi inoltrate all'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP) e al Ministero della difesa.

Il rimettente evidenzia che il ricorso è stato proposto in riassunzione, in séguito alla sentenza della Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, 22 luglio 2014, n. 996, che ha affermato la giurisdizione del giudice contabile, negata dal giudice di primo grado a favore del giudice ordinario. La riforma della sentenza che ha declinato la giurisdizione avrebbe travolto anche la declaratoria di carenza di legittimazione passiva del Ministero della difesa, pronunciata dal giudice di primo grado, e la declaratoria del difetto di giurisdizione avrebbe priorità logica rispetto al profilo della legittimazione passiva, «di cui ha senso disquisire soltanto allorché una domanda sia stata proposta dinanzi al giudice munito di giurisdizione».

Nel merito, il rimettente osserva che le sezioni riunite della Corte dei conti, nelle sentenze n. 8 del 27 maggio 2011 e n. 11 del 21 giugno 2011, hanno chiarito che per servizio prestato si deve intendere il servizio effettivo. Ne consegue che la maggiorazione per il periodo di servizio di volo spetterebbe ai soli militari che cessino dal servizio «avendo maturato il diritto alla pensione» e sarebbe esclusa per i ricorrenti nel giudizio principale, che non avevano ancora conseguito il diritto alla pensione al momento della cessazione dal servizio.

Sulla scorta di tali premesse, il giudice *a quo* ritiene rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 124, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, sul presupposto che l'interpretazione accreditata dal diritto vivente conduca al rigetto del ricorso.

1.3.- Il rimettente assume che la disciplina in esame si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost.



La disposizione censurata, nell'escludere la maggiorazione del servizio di volo a danno dei militari che cessino dal servizio senza aver conseguito il diritto alla pensione, comporterebbe «un'ingiustificata penalizzazione retroattiva», sprovvista di ogni ragione apprezzabile.

Il giudice *a quo* muove dal presupposto che il servizio di volo, valutato nella posizione assicurativa costituita presso l'INPS, sia «oggettivamente identico», a prescindere dal fatto che il militare maturi o meno il diritto alla pensione al momento della cessazione dal servizio. Sarebbe irragionevole, pertanto, una riqualificazione del medesimo servizio «alla luce di una circostanza successiva allo svolgimento del servizio di volo stesso».

La disparità di trattamento non si potrebbe giustificare come «un premio all'ulteriore permanenza in servizio del militare» o come un mutamento legato al passaggio dei militari dal regime pensionistico pubblico a quello privato.

In ragione di «un analogo contrasto con l'art. 3 della Costituzione», sarebbe stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 124 del d.P.R. n. 1092 del 1973, con riguardo alla previsione del quinto comma (si richiama la sentenza n. 113 del 2001).

2.- Con atto depositato il 9 gennaio 2017, si sono costituiti nel giudizio incidentale D. R. e L. G., chiedendo di accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti.

A dire dei ricorrenti nel giudizio principale il beneficio dell'aumento figurativo, concesso a chi presti un servizio gravoso e usurante, «entra a far parte stabilmente dello status previdenziale del lavoratore, quali che siano le vicende successive alla cessazione del servizio militare» e spetta per il solo fatto di aver prestato un determinato servizio.

L'identificazione del servizio prestato con il servizio effettivo vanificherebbe la *ratio* sottesa al beneficio in esame e implicherebbe, in contrasto con l'art. 3 Cost., un trattamento diseguale per periodi di servizio oggettivamente identici.

Sarebbe violato anche il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.), in quanto il legislatore avrebbe tradito il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la capacità del lavoratore di esercitare il diritto fondamentale al lavoro. La concessione dei benefici contributivi al solo personale militare che cessi dal servizio con diritto a pensione lederebbe anche il «fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa».

3.- Si è costituito l'INPS, con atto depositato il 3 gennaio 2017, e ha chiesto di dichiarare irrilevante, inammissibile e comunque infondata la questione di legittimità costituzionale.

L'INPS ha eccepito l'inammissibilità della questione, in quanto irrilevante, sotto un duplice profilo.

Anzitutto, a fronte di contribuzione versata nel settembre 1999, il giudizio sarebbe stato incardinato soltanto il 1° giugno 2011, decorso il termine di prescrizione decennale. Il rimettente non avrebbe esaminato tale aspetto preliminare, decisivo sul versante della rilevanza.

In secondo luogo, il giudice *a quo* non avrebbe correttamente valutato la portata della sentenza di appello, che ha riformato la decisione di primo grado con esclusivo riguardo al difetto di giurisdizione, senza travolgere la statuizione sulla carenza di legittimazione passiva del Ministero della difesa. Al giudizio principale parteciperebbe solo la parte dichiarata carente di legittimazione passiva, in forza di un accertamento oramai definitivo, e mancherebbe, per contro, il contraddittore necessario, il datore di lavoro, «unico legittimato con riguardo alla domanda di mancato accredito/trasferimento dell'ulteriore quota di contribuzione previdenziale connessa allo svolgimento dell'attività di volo».

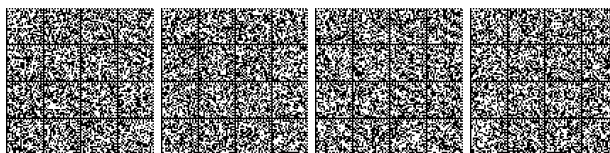
Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

L'INPS osserva che la fattispecie sottoposta all'odierno vaglio della Corte differisce da quella decisa con la sentenza n. 113 del 2001, riguardante la costituzione della posizione assicurativa per i periodi di studio oggetto di riscatto, e si riallaccia al mutamento di regime dei militari, passati dal regime pensionistico pubblico a quello privato, e al complesso percorso di armonizzazione dei sistemi pensionistici.

L'INPS, da ultimo, sulla scorta delle pronunce rese dalle sezioni giurisdizionali d'appello della Corte dei conti, ha ribadito la legittimità costituzionale della normativa in esame e ha escluso ogni disarmonia con il diritto dell'Unione europea, che demanda al legislatore nazionale la disciplina dei sistemi previdenziali.

4.- Nel giudizio è intervenuto, con atto depositato il 10 gennaio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti.

L'interveniente ha eccepito la manifesta inammissibilità della questione per omessa o incompleta motivazione in punto di rilevanza e non manifesta infondatezza. Il rimettente avrebbe sollevato la questione di legittimità costituzionale al solo scopo di ottenere un avallo dell'interpretazione che predilige, senza neppure ricostruire le motivazioni dell'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile.



La questione sarebbe inammissibile anche in ragione dell'incompleta ricostruzione e della mancata ponderazione del quadro normativo di riferimento. Il giudice *a quo* avrebbe omesso di approfondire la *ratio* della maggiorazione del servizio di volo e tale lacuna minerebbe il percorso logico che sorregge la valutazione di non manifesta infondatezza.

Come ulteriore ragione di inammissibilità, l'Avvocatura generale dello Stato addebita al rimettente di non avere esplorato un'interpretazione adeguatrice.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

La disposizione censurata, che ha il suo antecedente nella legge 2 aprile 1958, n. 322 (Ricongiunzione delle posizioni previdenziali ai fini dell'accertamento del diritto e della determinazione del trattamento di previdenza e di quiescenza) e nell'art. 40 della legge 22 novembre 1962, n. 1646 (Modifiche agli ordinamenti degli Istituti di previdenza presso il Ministero del tesoro), contempla la costituzione della posizione assicurativa per i soli periodi caratterizzati dall'effettivo svolgimento del servizio ed esclude la rilevanza delle anzianità meramente figurative, come quelle connesse alla maggiorazione di un terzo del servizio di volo.

Se identico è il servizio di volo prestato da chi abbia acquistato il diritto alla pensione e da chi sia cessato dal servizio senza aver conseguito tale diritto, diversa, tuttavia, è la durata del servizio di volo, che si traduce in una diversa anzianità di servizio e giustifica il trattamento previdenziale differenziato riservato alle due categorie di dipendenti.

Peraltro, il riconoscimento di aumenti figurativi dell'anzianità di servizio a favore di chi rimanga alle dipendenze della pubblica amministrazione sarebbe ispirato a «una logica disincentivante dell'esodo verso il settore privato», volta a valorizzare le peculiari professionalità acquisite all'interno dell'amministrazione.

L'attribuzione del beneficio in esame, lungi dall'atteggiarsi come una penalizzazione retroattiva, sarebbe prevista dalla legge sin dall'origine in vista della cessazione dal servizio. La sentenza n. 113 del 2001, riguardante la diversa fattispecie del riscatto dei periodi di studio, non rilevarebbe nel caso in esame.

L'accoglimento della questione, in contrasto con il divieto di doppia valutazione dei servizi a fini contributivi, imporrebbe di valutare il medesimo periodo di servizio nel calcolo dell'indennità una tantum erogata in luogo del trattamento di fine rapporto e, in pari tempo, nel calcolo della pensione e «avrebbe una portata dirompente e gravida di effetti per la finanza pubblica».

5.- In prossimità dell'udienza, le parti costituite e l'interveniente hanno depositato memorie illustrative, confermando le conclusioni già rassegnate.

5.1.- I ricorrenti nel giudizio principale, quanto all'eccezione di irrilevanza della questione in ragione dell'intervenuta prescrizione, osservano che tale eccezione non sarebbe stata ritualmente proposta nel giudizio principale.

Non sarebbe decisivo neppure l'argomento, che fa leva sulla riforma della sentenza di primo grado in ordine al difetto di giurisdizione del giudice contabile. Tale pronuncia, nell'affermare la giurisdizione del giudice contabile, non approfondisce il merito della causa e il profilo attinente alla legittimazione passiva del Ministero della difesa.

Correttamente il giudice *a quo* avrebbe assunto la disposizione censurata nella valenza semantica che le assegna il diritto vivente e ne avrebbe sollecitato, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali.

Non sarebbe fondata neppure l'eccezione di inammissibilità per incompleta ricostruzione del quadro normativo, in quanto l'ordinanza di rimessione svolgerebbe una disamina esauriente delle disposizioni applicabili e dell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza.

Quanto al merito, l'aumento figurativo si correla in via esclusiva alla gravosità e al carattere usurante del servizio prestato e sarebbero apodittici i rilievi sulla posizione di svantaggio dei militari che abbiano già maturato il diritto alla pensione.

La disparità di trattamento non potrebbe essere giustificata con l'esigenza di disincentivare l'esodo verso il settore privato e di conservare nel settore pubblico preziose professionalità, poiché il legislatore non avrebbe fatto alcuna menzione di tale obiettivo premiale.

Non si riscontrerebbe alcuna doppia valutazione del medesimo servizio, in quanto l'importo della contribuzione da versare all'INPS al momento della costituzione della posizione assicurativa deve essere detratto dall'indennità una tantum, «che pertanto per tale parte non viene erogata». Sarebbero infine generiche le considerazioni sulla portata «dirompente» dell'accoglimento della questione.

5.2.- L'INPS ricorda che la questione di legittimità costituzionale riguarda i militari che hanno svolto attività ulteriori rispetto a quelle tipiche della loro carriera e hanno volontariamente abbandonato il servizio presso l'Arma di appartenenza, prima di conseguire il diritto a pensione. A favore di tali soggetti l'ordinamento accorderebbe una speciale tutela, corrispondendo un'indennità una tantum e costituendo una nuova posizione previdenziale presso il Fondo di previdenza lavoratori dipendenti.



La denunciata irragionevolezza dovrebbe essere valutata anche alla luce dell'art. 38, secondo comma, Cost., che prescrive di assicurare ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita. Il mancato riconoscimento di un'esigua frazione di contributi non comprometterebbe la tutela previdenziale dei piloti militari, «categoria "forte"», che, nell'abbandonare il servizio, avrebbe prospettive di guadagno ben più favorevoli rispetto a quelle di chi rimane in servizio.

5.3.- La difesa dell'interveniente pone l'accento sulla «rilevanza patrimoniale» della questione, suscettibile di incidere su «un vasto contenzioso promosso a livello nazionale da ex piloti dell'Aeronautica militare», e ribadisce che il rimettente chiede un avallo interpretativo, con uso improprio dell'incidente di costituzionalità.

Sarebbero, inoltre, inammissibili le deduzioni dei ricorrenti sulla violazione del principio di eguaglianza sostanziale, in quanto dirette ad ampliare il *thema decidendum* delineato dall'ordinanza di rimessione.

Non si potrebbe reputare irragionevole una disposizione, che, allo scopo di disincentivare l'esodo dei lavoratori, accordi il beneficio della supervalutazione del servizio di volo, «indirettamente rilevante sul piano patrimoniale», e racchiuda una disciplina prevedibile, consentendo al personale di compiere scelte oculate e responsabili.

Diversamente dal servizio effettivo, coperto da contribuzione effettiva, il servizio utile sarebbe coperto unicamente da contribuzione figurativa, alla quale non corrisponderebbe alcun reale versamento di contributi previdenziali.

6.- All'udienza pubblica del 6 febbraio 2018, le parti hanno ribadito le conclusioni e le argomentazioni svolte negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, giudice unico delle pensioni, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 124, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), nella parte in cui disciplina la posizione assicurativa costituita «nell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale» a favore del dipendente civile o del militare che «cessi dal servizio senza aver acquistato il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio».

La disposizione censurata, nel correlare la posizione assicurativa al servizio effettivo, e non già al servizio utile, comprensivo della maggiorazione legata ai particolari servizi prestati, sarebbe lesiva del principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, della Costituzione).

L'assetto delineato dal legislatore, nell'interpretazione oramai consolidata nella giurisprudenza contabile (Corte dei conti, sezioni riunite, sentenze n. 8 del 27 maggio 2011 e n. 11 del 21 giugno 2011), determinerebbe un'arbitraria disparità di trattamento a danno dei militari che cessino dal servizio senza avere conseguito il diritto alla pensione. Nell'ambito della posizione assicurativa costituita presso l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), i militari non potrebbero beneficiare della maggiorazione per il servizio di volo prestato, benché tale servizio sia «oggettivamente identico», indipendentemente dal fatto che i militari conseguano o meno «il diritto a pensione» al momento della cessazione dal servizio.

La disciplina denunciata, all'origine di «un'ingiustificata penalizzazione retroattiva» per chi cessi dal servizio senza aver maturato il diritto a pensione, implicherebbe una riqualificazione del medesimo servizio «alla luce di una circostanza successiva allo svolgimento del servizio di volo stesso» e, come tale, ininfluenza.

Né tale disciplina si giustificherebbe per l'elargizione di «un premio all'ulteriore permanenza in servizio del militare» e nei mutamenti che contraddistinguono il passaggio dei militari dal regime pensionistico pubblico a quello privato.

2.- Si deve innanzi tutto evidenziare che l'art. 124, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973 è stato trasfuso nell'art. 1861 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), intervenuto a dettare una disciplina organica della materia, e successivamente abrogato per effetto dell'art. 12, comma 12-undecies del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122.

Tali modifiche non mutano, tuttavia, i termini della questione di legittimità costituzionale, che il rimettente ha sollevato con riguardo alla disposizione originaria, applicabile *ratione temporis* alla fattispecie controversa, e con esclusivo riferimento alla violazione del principio di eguaglianza formale, enunciato dall'art. 3, primo comma, Cost.

2.1.- Non si considerano, in questa sede, gli ulteriori profili dedotti dalle parti private costituite nel giudizio incidentale, che adombrano il contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale, consacrato dall'art. 3, secondo comma,



Cost., e con la tutela del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), poiché essi non sono stati recepiti nell'ordinanza di rimessione, che segna i limiti dello scrutinio demandato a questa Corte.

3.- Le molteplici eccezioni di inammissibilità formulate nell'atto di costituzione dell'INPS e nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

3.1.- L'INPS ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, sotto un duplice e concorrente profilo.

3.1.1.- Il rimettente, in primo luogo, non si sarebbe soffermato sull'esame della prescrizione delle pretese avanzate dai ricorrenti.

A fronte di una contribuzione versata nel settembre 1999, il giudizio sarebbe stato instaurato soltanto il 1° giugno 2011, dopo l'infruttuoso decorso del termine di prescrizione decennale. Il giudice *a quo* non avrebbe approfondito tale aspetto preliminare, destinato a riverberarsi sulla rilevanza della questione proposta.

L'eccezione non è fondata per il decisivo rilievo che il tema della prescrizione non può essere esaminato d'ufficio dal giudice, ma deve essere introdotto nel dibattito processuale attraverso un'eccezione di parte (art. 2938 del codice civile), rispettosa delle preclusioni che governano l'ordinato e sollecito svolgimento del giudizio.

Il rimettente ha passato in rassegna e disatteso le eccezioni pregiudiziali dell'INPS, incentrate sulla carenza dell'interesse ad agire e sulla proposizione di domande giudiziali sulle quali non si è provveduto in sede amministrativa (punto 5. dell'ordinanza di rimessione). L'INPS non dimostra di avere ritualmente formulato anche l'eccezione di prescrizione e di averne avvalorato, nel necessario contraddittorio delle parti, il carattere dirimente per la definizione del giudizio principale.

Alla stregua delle allegazioni e delle eccezioni formulate dalle parti e puntualmente ricostruite dal giudice *a quo*, non si può reputare implausibile la motivazione in punto di rilevanza.

3.1.2.- Neppure gli ulteriori rilievi critici dell'INPS, attinenti al difetto di integrità del contraddittorio, valgono a connotare come implausibile tale motivazione.

Il rimettente, con sentenza riformata in sede di gravame, ha dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Ministero della difesa e ha declinato la giurisdizione a favore del giudice ordinario. La Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza n. 996 del 22 luglio 2014, ha accolto l'impugnazione e ha rimesso gli atti al giudice contabile di prime cure, in quanto munito di giurisdizione sulle domande proposte.

Alla luce di tali antecedenti processuali, l'INPS assume che sia passata in giudicato la statuizione sul difetto di legittimazione passiva del Ministero della difesa e che al giudizio principale, pertanto, partecipi solo la parte dichiarata carente di legittimazione passiva, in forza di un accertamento oramai definitivo. Il giudizio non coinvolgerebbe, per contro, il contraddittore necessario, individuato nel datore di lavoro, «unico legittimato con riguardo alla domanda di mancato accredito/trasferimento dell'ulteriore quota di contribuzione previdenziale connessa allo svolgimento dell'attività di volo». Da tale angolo visuale, si apprezzerrebbe l'irrelevanza della questione sollevata.

L'eccezione deve essere disattesa.

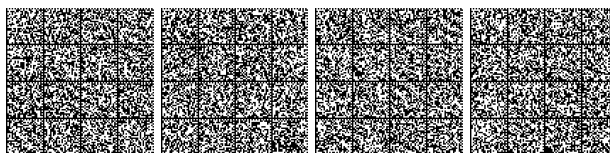
Il rimettente, nel farsi carico della questione pregiudiziale prospettata dall'INPS, ha argomentato che la riforma della sentenza di primo grado «ha travolto anche la declaratoria di carenza di legittimazione passiva del Ministero della Difesa» (punto 6. dell'ordinanza di rimessione).

In tale prospettiva, l'accoglimento del motivo pregiudiziale di appello inerente alla giurisdizione imporrebbe al giudice dichiarato provvisto di potestas iudicandi di riesaminare il merito della vicenda controversa, anche con riguardo alla questione della carenza di legittimazione passiva del Ministero della difesa, che non potrebbe perciò ritenersi definita con il crisma del giudicato.

Le argomentazioni, spese dal rimettente sulle implicazioni dell'accoglimento dell'appello in rapporto al motivo pregiudiziale della giurisdizione, superano la verifica esterna riservata a questa Corte con riguardo ai presupposti processuali che condizionano la valida instaurazione del giudizio principale. Tale verifica, «meramente strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità» (sentenza n. 241 del 2008, punto 5.2. del Considerato in diritto), si arresta se il giudice rimettente ha offerto una motivazione non implausibile in ordine alla sussistenza delle condizioni dell'azione» (sentenza n. 53 del 2017, punto 2.1.1. del Considerato in diritto).

La rilevanza del dubbio di costituzionalità prospettato dal giudice contabile trova conferma anche da un diverso punto di vista.

La carenza di legittimazione passiva, in senso proprio, si ravvisa quando l'attore intenti una controversia contro un soggetto che, secondo la stessa prospettazione dell'atto introduttivo, non sia titolare dell'obbligo dedotto in causa. L'asserita insussistenza di obblighi in capo al Ministero della difesa - questione che attiene al merito - non incide sulla



necessità di applicare la disposizione censurata, allo scopo di risolvere la controversia. Tale elemento, posto in risalto dal giudice *a quo*, è sufficiente a radicare la rilevanza della questione sollevata.

3.2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce che il giudice *a quo*, con uso improprio dell'incidente di costituzionalità, si riprometta di ottenere un avallo dell'interpretazione prescelta, senza sperimentare una lettura rispettosa del dettato costituzionale e senza approfondire le ragioni addotte a fondamento dell'indirizzo predominante nella giurisprudenza contabile.

Le eccezioni di inammissibilità formulate nell'atto di intervento possono essere esaminate congiuntamente, in quanto evocano profili in larga parte connessi. Esse non sono fondate.

Nell'ambito di una circostanziata disamina del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, che non presenta le lacune segnalate dall'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente muove dalla premessa che, per i dipendenti civili o i militari che cessino dal servizio senza avere acquisito il diritto alla pensione, il servizio prestato debba intendersi come servizio effettivo e non già come servizio utile, comprensivo della maggiorazione connessa a determinati periodi. Su tale linea interpretativa, avallata dall'organo della nomofilachia contabile (Corte dei conti, sezioni riunite, sentenze n. 8 e n. 11 del 2011), si è attestata, con orientamento consolidato, anche la giurisprudenza successiva (fra le molte, Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 4 luglio 2016, n. 301).

Il giudice *a quo*, libero di privilegiare una diversa lettura del dato normativo, ben può scegliere di uniformarsi a un'interpretazione che assurge oramai al rango di diritto vivente e richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i precetti costituzionali (sentenza n. 259 del 2017, punto 2.3. del Considerato in diritto).

Anche da tale punto di vista, dunque, non si riscontrano ostacoli all'esame nel merito.

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

4.1.- L'aumento convenzionale dell'anzianità di servizio si configura come un trattamento di favore, preordinato a garantire una particolare tutela per la gravosità e i rischi del servizio prestato. Una tale scelta è rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore, che ne delimita i rigorosi presupposti oggettivi e soggettivi, in armonia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza.

4.2.- La scelta di limitare la concessione del beneficio ai militari e ai dipendenti civili che cessino dal servizio dopo avere acquistato il diritto alla pensione non contrasta con il principio di eguaglianza.

Il giudice *a quo* prende le mosse dall'assunto che, a parità di servizio speciale prestato, debba essere identico il trattamento previdenziale e che sia arbitraria ogni distinzione fondata su un elemento estraneo alla *ratio* dell'aumento convenzionale dell'anzianità di servizio.

Tale assunto non può essere condiviso, poiché accosta in chiave comparativa singoli aspetti di un'articolata disciplina previdenziale, senza avere riguardo alla *ratio* che la ispira.

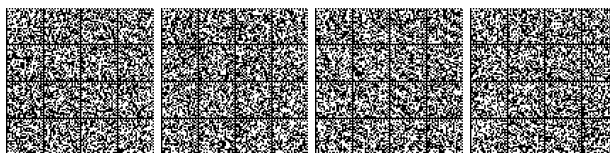
I servizi speciali, che determinano l'aumento figurativo dell'anzianità, sono valutati solo dopo che siano raggiunti i requisiti di legge per ottenere la pensione, in una prospettiva che abbraccia l'intero percorso lavorativo. Nell'ambito di una tale valutazione onnicomprensiva, il conseguimento del diritto alla pensione non configura un dato accidentale ed estrinseco, ma rappresenta un tratto distintivo di rilievo cruciale, che rivela l'eterogeneità delle fattispecie poste a raffronto e giustifica il trattamento differenziato dei servizi speciali di chi non abbia maturato il diritto alla pensione.

Il diverso trattamento deve essere peraltro valutato alla luce della posizione previdenziale complessiva dei lavoratori iscritti a forme obbligatorie di previdenza sostitutive o esonerative, che non abbiano raggiunto l'anzianità utile al conseguimento della pensione. Per tali categorie, il legislatore appresta la speciale tutela della costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, che «assolve una funzione di tutela previdenziale» e garantisce al lavoratore l'erogazione «di un trattamento pensionistico, secondo le regole dell'assicurazione generale obbligatoria» (sentenza n. 113 del 2001, punto 6. del Considerato in diritto).

Nel quadro di un contemperamento non irragionevole tra l'adeguatezza della tutela previdenziale e la sostenibilità degli oneri necessari a salvaguardarla si deve collocare la scelta di ancorare la posizione assicurativa al solo servizio effettivo, senza computare la maggiorazione figurativa per gli speciali servizi prestati.

4.3.- La sentenza n. 113 del 2001, richiamata dal rimettente a sostegno delle censure e riguardante la diversa fattispecie della valutazione dei periodi di studio regolarmente riscattati (art. 124, quinto comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973), non conduce a conclusioni diverse da quelle prospettate.

Questa Corte ha ritenuto del tutto eccentrico, ai fini della costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS, il requisito della coesistenza di un'attività di lavoro subordinato. Tale requisito, che contraddice l'esigenza sempre più avvertita di valorizzare i periodi di studio, avrebbe pregiudicato proprio i lavoratori che hanno dovuto ritardare l'inizio della loro attività per acquisire il titolo necessario per essere ammessi all'impiego.



4.4.- La disciplina oggi scrutinata si inquadra in un diverso contesto e risponde alla diversa finalità di incentivare chi continua a mettere a frutto la professionalità acquisita a beneficio dell'amministrazione, senza sacrificare in misura sproporzionata i diritti di chi non abbia raggiunto l'anzianità utile a ottenere la pensione.

La legge, oltre a prevedere in tale ipotesi la costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, riconosce i particolari servizi prestati, che concorrono a determinare l'indennità una tantum corrisposta all'atto della cessazione dal servizio (artt. 42 e 52 del d.P.R. n. 1092 del 1973).

Collocata in un orizzonte sistematico di più ampio respiro, la disciplina censurata non determina dunque sperequazioni arbitrarie, ma rispecchia un bilanciamento tra contrapposti interessi, che tiene conto della diversità delle situazioni comparate e non travalica i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 124, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, giudice unico delle pensioni, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180039

N. 40

Sentenza 6 febbraio - 2 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Personale non dirigenziale di Hydrocontrol scarl, alla data del 28 settembre 2006, e di Sigma-Invest spa, alla data della messa in liquidazione - Assegnazione, previa domanda, all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)» art. 6, comma 8, come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)» - come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale), promosso dal Tribunale ordinario di Cagliari, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra S. M. ed altri e Regione autonoma Sardegna ed altra, con ordinanza del 5 ottobre 2016, iscritta al n. 27 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato;

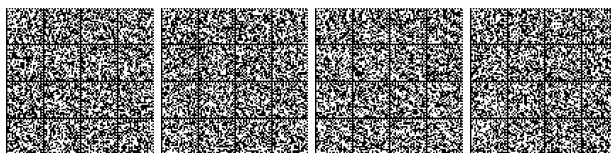
udito l'avvocato Alessandra Camba per la Regione autonoma Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 ottobre 2016, il Tribunale ordinario di Cagliari, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)», come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

La disposizione censurata prevede che «Per l'esercizio delle funzioni di cui alla legge regionale 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e alla legge regionale 18 maggio 2006, n. 6 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - ARPAS), il personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol - società consortile a responsabilità limitata ed il personale, esclusi i dirigenti, della Sigma-Invest in servizio alla data di messa in liquidazione della società stessa può chiedere l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS, che provvedono, nel rispetto delle norme vigenti in materia e compatibilmente con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica. L'inquadramento è disposto secondo la disciplina dell'articolo 2112 del Codice civile».

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., perché sarebbe irragionevolmente consentito al solo personale in servizio presso Hydrocontrol scarl (oltre a quello di Sigma-Invest *spa*) di essere inquadrato nei ruoli della Regione e di beneficiare della conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto presso l'ente di provenienza, prescindendo dalla selezione concorsuale pubblica, che si impone per la generalità dei pubblici dipendenti.



Sarebbe altresì violato l'art. 51, primo comma, Cost., in quanto la disposizione in esame, privilegiando il personale delle società private indicate rispetto ad altri aspiranti, non permetterebbe a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza.

Infine, sarebbe violato l'art. 97, quarto comma, Cost., poiché le modalità del passaggio del suddetto personale costituirebbero una deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi le procedure di assunzione presso le pubbliche amministrazioni.

2.- Il Tribunale ordinario di Cagliari, in veste di giudice del lavoro, riferisce di essere chiamato ad accertare se, sulla base dell'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, il rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra le parti ricorrenti e la società Hydrocontrol scarl sia proseguito in capo alla Regione.

Il giudice *a quo* riferisce che nel 2008 i ricorrenti, richiamando espressamente la disposizione censurata, hanno chiesto l'assegnazione all'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna. Tale domanda, inizialmente avanzata in via stragiudiziale, è stata respinta per la mancanza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con Hydrocontrol scarl.

A seguito dell'accertamento - con sentenze passate in giudicato nel 2012 - dell'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nel 2013 i ricorrenti hanno nuovamente richiesto alla Regione di essere assegnati alla stessa Agenzia regionale. Tuttavia, nelle more Hydrocontrol scarl ha comunicato ai ricorrenti il licenziamento per giustificato motivo oggettivo, in ragione della cessazione dell'attività.

I ricorrenti hanno quindi chiesto al Tribunale di accertare l'illegittimità e l'inefficacia di tale licenziamento e di dichiarare l'esistenza - sin dal 28 settembre 2006 - di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato tra gli stessi e la Regione autonoma Sardegna, con condanna alla loro ammissione in servizio, al risarcimento del danno e alla regolazione contributiva.

Ad avviso del giudice *a quo*, la questione di legittimità costituzionale sarebbe rilevante, poiché sulla base della disposizione censurata, i ricorrenti potrebbero ottenere, senza previa selezione per pubblico concorso, l'assunzione a tempo indeterminato da parte della Regione.

2.1.- Secondo il rimettente, fin dalla sua originaria formulazione, la disposizione in esame avrebbe consentito la prosecuzione - senza soluzione di continuità - di rapporti di lavoro a tempo indeterminato (già in essere con la società Hydrocontrol scarl) con la Regione autonoma Sardegna o ad un suo ente strumentale.

Ciò sarebbe ricavabile dal tenore della disposizione in esame. Il termine «assegnazione», infatti, sarebbe indicativo del proseguimento di un rapporto di lavoro già in essere. D'altra parte, mancherebbe qualsiasi elemento che dimostri l'estinzione del rapporto precedente e l'instaurazione di uno nuovo. La continuità del rapporto di lavoro sarebbe altresì avvalorata dalla previsione della conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto. Si realizzerebbe così una modificazione soggettiva del rapporto di lavoro, assimilabile alla cessione del contratto. La necessità di espletare una procedura concorsuale è stata eliminata dalla successiva legge reg. Sardegna n. 3 del 2008.

2.2.- Il mancato ricorso alla procedura concorsuale non troverebbe, nella specie, alcuna peculiare e straordinaria ragione giustificatrice.

Il giudice *a quo* osserva che, in base alla giurisprudenza costituzionale, la deroga al principio del pubblico concorso è ammissibile solo laddove la legge stabilisca preventivamente le condizioni per l'esercizio del potere di assunzione, subordini la costituzione del rapporto all'accertamento di specifiche necessità dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta. Ciò presupporrebbe che i soggetti da assumere abbiano maturato tale esperienza all'interno della pubblica amministrazione e non alle dipendenze di datori di lavoro esterni (sono citate le sentenze n. 167 del 2013 e n. 215 del 2009). Inoltre, la deroga al predetto principio deve essere contenuta entro determinati limiti percentuali, per non precludere in modo assoluto la possibilità di accesso della generalità dei cittadini a detti posti pubblici (è richiamata la sentenza n. 108 del 2011). Ad avviso del giudice *a quo*, nessuna di tali condizioni sarebbe soddisfatta dalla legge censurata.

Del resto, la considerazione dell'evoluzione della disposizione in esame non consentirebbe di superare i profili d'illegittimità attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata.

Infatti, con la legge regionale n. 3 del 2008 il legislatore sardo ha espressamente escluso la regola del concorso, proprio al fine di rendere possibile il passaggio diretto nei ruoli regionali. In seguito, osserva il giudice *a quo*, con la novella introdotta dalla legge reg. Sardegna n. 16 del 2011, il legislatore regionale ha reso esplicito l'obiettivo di regolare il transito dei lavoratori verso l'amministrazione regionale nelle forme della cessione del contratto, con conservazione del trattamento posseduto nel settore privato, così assimilando irragionevolmente la situazione in esame ad un trasferimento d'azienda tra privati.



3.- Con atto depositato il 28 marzo 2017, la Regione autonoma Sardegna si è costituita nel presente giudizio, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Cagliari sia dichiarata non fondata.

La difesa regionale ha dedotto, in primo luogo, che Hydrocontrol scarl non avrebbe mai operato in completa autonomia, ossia come una società privata. Essa era stata costituita nel 1988 come «Centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici», con la partecipazione della Regione in misura del 35 per cento del capitale sociale.

Nel 1990 l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, la Regione autonoma Sardegna e Hydrocontrol scarl avevano stipulato una convenzione per il finanziamento della stessa società, per consentirle la realizzazione del Centro ricerche, la formazione del personale, nonché l'attività di ricerca e supporto all'attività formativa. La «funzione pubblica» della società sarebbe, dunque, confermata sia dal finanziamento pubblico, sia dalla sua concreta operatività. Alla Regione spettava, altresì, il compito di effettuare verifiche sulla destinazione ad attività di ricerca.

Successivamente, in attuazione della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, con la legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici), la stessa Regione avrebbe perseguito l'unitario governo dei bacini idrografici, istituendo l'Autorità di distretto della Sardegna e l'Agenzia del distretto idrografico della Sardegna. Quest'ultima avrebbe dovuto svolgere funzioni di segreteria tecnico-operativa e di supporto logistico-funzionale dell'Autorità di distretto.

Sarebbe sorta così l'esigenza di un nuovo assetto organizzativo della Regione in materia di governo delle risorse idriche e della difesa del suolo. Esso avrebbe richiesto nuove professionalità, in considerazione delle funzioni che l'amministrazione regionale non avrebbe potuto esercitare con il personale esistente.

La struttura tecnica di Hydrocontrol avrebbe rappresentato, quindi, un fondamentale strumento per l'apporto professionale dei dipendenti già formati nell'ambito della gestione delle risorse idriche, del controllo delle reti idriche e fognarie ed in materia di qualità delle acque e dei trattamenti. La disposizione censurata avrebbe tenuto conto proprio di questo patrimonio di lavoratori, senza i quali la stessa Agenzia regionale non avrebbe potuto svolgere le proprie funzioni.

3.1.- In prossimità dell'udienza, la Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria in cui ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sotto plurimi profili.

È eccepita in primo luogo l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento. Il giudice *a quo* non avrebbe considerato la legge reg. Sardegna n. 19 del 2006 e le funzioni da essa previste, le quali giustificerebbero la disciplina eccezionale dettata dalla disposizione censurata.

È inoltre eccepita l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. L'applicazione della disposizione censurata sarebbe, infatti, condizionata all'accertamento dell'illegittimità e dell'inefficacia del licenziamento intimato da Hydrocontrol scarl nei confronti dei ricorrenti. La questione di legittimità costituzionale diverrebbe rilevante solo in caso di accoglimento di tale domanda. Allo stato attuale, essa sarebbe ipotetica e priva di rilevanza.

Sotto un diverso profilo, la difesa regionale ritiene che l'ordinanza di rimessione si basi su premesse interpretative errate. È contestato, in particolare, che i ricorrenti siano in possesso dei requisiti richiesti ai fini del transito nei ruoli regionali. Essi avrebbero chiesto, infatti, l'accertamento giudiziale della natura del rapporto di lavoro soltanto dopo l'entrata in vigore della disposizione censurata. Alla data del 28 settembre 2006 la loro posizione non sarebbe stata affatto assimilabile a quella dei titolari di rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

D'altra parte, ad avviso della difesa regionale, il passaggio nei ruoli regionali sarebbe impedito dalla mancanza dell'ulteriore presupposto della «compatibilità con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica». Rispetto ai ricorrenti tale requisito non sarebbe stato soddisfatto né all'epoca della domanda, né nel momento attuale, poiché le dotazioni organiche sarebbero state già saturate dalle precedenti procedure di assunzione.

Infine, la difesa regionale deduce il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione. Il fine della disposizione censurata sarebbe stato quello di consentire l'immediata operatività dell'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna. Attesa la necessità di agire in tempi ristretti e di evitare soluzioni di continuità nell'esercizio delle funzioni dell'Agenzia, l'unico rimedio era rappresentato dal passaggio del personale di Hydrocontrol scarl alla Regione.

Inquadrata in questo contesto emergenziale, sarebbe possibile un'interpretazione rispettosa del principio in base al quale deroghe alla disciplina del concorso pubblico sono ammissibili, purché la loro previsione sia connessa a esigenze eccezionali e di manifesto pubblico interesse.

A questo riguardo, la difesa regionale deduce che il transito del personale sarebbe stato consentito solo in presenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con Hydrocontrol alla data del 28 settembre 2006. Questa categoria di dipendenti avrebbe rappresentato infatti il «capitale umano» necessario per garantire l'immediata ed efficiente



operatività dell'Agazia. Essi si erano formati grazie al programma connesso alla convenzione tra la Regione autonoma Sardegna, Hydrocontrol scarl e l'Agazia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno. In ogni caso, si sarebbe trattato di un gruppo ristretto di soggetti ed i costi del loro transito sarebbero contenuti, oltre che preventivabili dall'amministrazione.

L'acquisizione del personale di Hydrocontrol scarl si giustificerebbe quindi alla luce delle specifiche professionalità e competenze del personale in questione e della situazione contingente ed emergenziale legata all'avvio dell'attività dell'Agazia regionale. La scelta della tipologia contrattuale - quale discrimen ai fini del transito nei ruoli della Regione - avrebbe rappresentato, dunque, un ragionevole compromesso al fine di rendere operativa l'Agazia e recuperare, da una società prossima alla dissoluzione, le professionalità che la stessa Regione aveva contribuito a formare.

In mancanza di professionalità adeguate nell'ambito della amministrazione regionale, il personale più idoneo e qualificato sarebbe dunque stato quello di Hydrocontrol scarl, in grado di assicurare una continuità nello svolgimento delle funzioni, che sarebbe stata viceversa impossibile nel caso dell'espletamento di un pubblico concorso. Inoltre, data la grave situazione di dissesto finanziario in cui versava la società, sarebbe stato antieconomico tenerla in vita al fine di beneficiare delle prestazioni del suo personale.

Per questi motivi, il legislatore regionale avrebbe optato per la liquidazione della società ed il passaggio del suo personale nei ruoli regionali. Non si tratterebbe, dunque, di una stabilizzazione con finalità di riduzione del precariato. Ad avviso della difesa regionale, l'obiettivo di ottimizzare le risorse disponibili avrebbe portato a sopprimere un soggetto a totale partecipazione pubblica, immettendo il relativo personale nei ruoli della Regione, allo scopo di assicurare continuità d'esercizio delle funzioni.

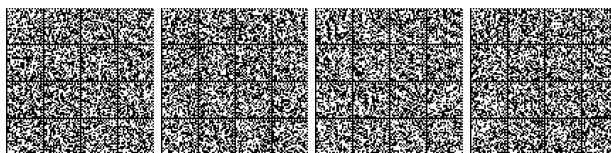
3.2.- La difesa regionale deduce, infine, che dall'accoglimento della questione di legittimità discenderebbe la nullità delle assunzioni nei ruoli regionali dei dipendenti che tuttora consentono lo svolgimento delle funzioni dell'Agazia regionale del distretto idrografico della Sardegna. La Regione si troverebbe priva di personale, nell'impossibilità di sostituire i dipendenti già assunti, in considerazione dei tempi tecnici necessari per una procedura concorsuale o di mobilità. Si determinerebbe la paralisi dell'attività amministrativa dell'Agazia e si riproporrebbe quella situazione emergenziale cui la Regione aveva ovviato con le misure straordinarie introdotte dalla disposizione censurata. Le conseguenze sarebbero rovinose e si determinerebbe la lesione di quei beni costituzionali - concernenti la sicurezza del territorio e l'approvvigionamento idrico - che la legge regionale aveva tutelato.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 16 ottobre 2016, il Tribunale ordinario di Cagliari, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)», come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

La disposizione censurata prevede che «Per l'esercizio delle funzioni di cui alla legge regionale 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e alla legge regionale 18 maggio 2006, n. 6 (Istituzione dell'Agazia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - ARPAS), il personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol - società consortile a responsabilità limitata ed il personale, esclusi i dirigenti, della Sigma-Invest in servizio alla data di messa in liquidazione della società stessa può chiedere l'assegnazione all'Agazia regionale del distretto idrografico della Sardegna o all'ARPAS, che provvedono, nel rispetto delle norme vigenti in materia e compatibilmente con le disponibilità di bilancio e di dotazione organica. L'inquadramento è disposto secondo la disciplina dell'articolo 2112 del Codice civile».

Ad avviso del giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost., perché sarebbe irragionevolmente consentito al solo personale in servizio presso Hydrocontrol scarl (oltre che a quello di Sigma-Invest spa) di essere inquadrato nei ruoli della Regione e di beneficiare della conservazione della qualifica e del trattamento economico in atto presso l'ente di provenienza, prescindendo dalla selezione concorsuale pubblica, che s'impone per la generalità dei pubblici dipendenti.



Sarebbe altresì violato l'art. 51, primo comma, Cost., in quanto la disposizione in esame, privilegiando il personale delle due società private indicate rispetto ad altri aspiranti, non permetterebbe a tutti i cittadini di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza.

Infine, sarebbe violato l'art. 97, quarto comma, Cost., poiché tali modalità del passaggio del suddetto personale costituirebbero una deroga al principio del concorso pubblico, al quale debbono conformarsi le procedure di assunzione presso le pubbliche amministrazioni.

2.- In via preliminare, devono essere esaminati alcuni profili che attengono all'ammissibilità delle questioni.

2.1.- La difesa regionale deduce, innanzitutto, l'incompleta ricostruzione del quadro normativo, per l'omessa considerazione della legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2006, n. 19 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e delle funzioni dalla stessa disciplinate. Tale intervento legislativo indicherebbe la *ratio* della disposizione censurata, volta ad assicurare, nella fase di avvio, le necessarie dotazioni di personale dell'ente regionale di destinazione.

Il richiamo alla legge regionale n. 19 del 2006, contenuto nell'*incipit* della disposizione censurata, va riferito, più specificamente, a quelle disposizioni che hanno istituito l'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna e ne hanno disciplinato le funzioni. Peraltro, tale previsione non modifica l'ambito applicativo della disposizione censurata, né influisce sulla rilevanza della relativa questione di legittimità costituzionale. Il rilievo della difesa regionale - in quanto volto a dimostrare la ragionevolezza e la legittimità della disposizione censurata in considerazione delle sue finalità - attiene al merito della questione, e non alla sua ammissibilità.

2.2.- Neppure è fondata l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza.

Ad avviso della difesa regionale, l'applicazione della disposizione censurata presupporrebbe il previo accertamento dell'illegittimità e dell'inefficacia del licenziamento, intimato da Hydroncontrol scrl e impugnato dai ricorrenti. A suo avviso, solo in caso di accoglimento di questa domanda sarebbe necessario fare applicazione dell'art. 6, comma 8, e la questione diverrebbe rilevante.

Tuttavia, la disposizione censurata individua la platea dei beneficiari nel «personale dipendente a tempo indeterminato, esclusi i dirigenti, alla data del 28 settembre 2006, del centro di ricerca e formazione per il controllo dei sistemi idrici - Hydrocontrol». Il rapporto di lavoro con questa società doveva, quindi, esistere ed essere efficace a quella data. La successiva prosecuzione del rapporto risulta estranea ai requisiti previsti dalla disposizione censurata ai fini del passaggio nei ruoli regionali. Pertanto, l'esito dell'impugnazione del licenziamento non è pregiudiziale alla domanda di accertamento dell'avvenuto passaggio alla Regione sin dal 2006. Viceversa, questo accertamento precede quello sulla legittimità del licenziamento, in quanto dall'accoglimento di tale domanda discenderebbe l'inefficacia dello stesso licenziamento.

2.3.- La difesa regionale eccepisce, inoltre, l'erroneità dei presupposti interpretativi. In primo luogo, deduce che i ricorrenti sarebbero privi dei requisiti richiesti ai fini del passaggio nei ruoli regionali poiché alla data del 28 settembre 2006, prevista dalla disposizione regionale censurata, la loro posizione non sarebbe stata assimilabile a quella dei titolari di rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

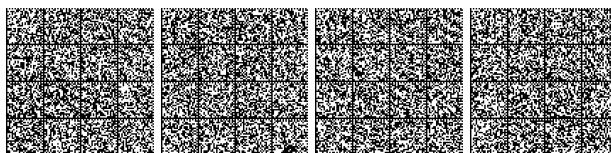
Tale assunto si rivela infondato, alla luce delle sentenze, espressamente indicate dal rimettente e passate in giudicato, che hanno accertato l'esistenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato dei ricorrenti sin da epoca antecedente al 28 settembre 2006.

2.3.1.- In secondo luogo, la difesa regionale contesta la mancanza di disponibilità di bilancio e l'intervenuta saturazione delle dotazioni organiche. Al riguardo l'ordinanza di rimessione afferma espressamente che nel caso in esame risultano soddisfatti tutti i requisiti previsti dalla disposizione censurata ai fini del passaggio nei ruoli regionali. Né, d'altra parte, l'affermazione della difesa regionale risulta accompagnata da alcun concreto elemento di riscontro.

2.4.- Infine, la Regione autonoma Sardegna eccepisce l'inammissibilità delle questioni per il mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione.

La difesa regionale deduce in particolare che la finalità perseguita con l'adozione della disposizione censurata sarebbe stata quella di consentire l'immediata operatività dell'Agenzia regionale del distretto idrografico della Sardegna, evitando soluzioni di continuità nell'esercizio delle sue funzioni. Inquadrate in questo contesto, sarebbe possibile un'interpretazione della disposizione conforme ai principi costituzionali.

Gli argomenti della difesa regionale, volti ad evidenziare la *ratio* dell'intervento legislativo in esame ed il contesto "emergenziale" che lo avrebbe determinato, indicano le ragioni che, a suo avviso, giustificerebbero la deroga al principio generale del pubblico concorso. Questi rilievi non offrono dunque un'interpretazione conforme ai principi costituzionali evocati, ma sono volti a contestare le censure del rimettente, relative alla denunciata irragionevolezza e



alla violazione del principio del pubblico concorso. Essi non attengono, pertanto, all'ammissibilità della questione, ma al merito.

3.- Nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna n. 2 del 2007 è fondata.

3.1.- In relazione al principio del concorso (art. 97, quarto comma, Cost.) questa Corte ha ripetutamente affermato che la selezione concorsuale costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità.

La necessità del concorso pubblico è stata ribadita con specifico riferimento a disposizioni legislative che prevedevano il passaggio automatico all'amministrazione pubblica di personale di società in house, ovvero di società o associazioni private; è stato altresì specificato che il trasferimento da una società partecipata dalla Regione alla Regione stessa o ad altro soggetto pubblico regionale si risolve in un privilegio indebito per i soggetti beneficiari di un siffatto meccanismo, in violazione dell'art. 97 Cost. (sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 del 2013, n. 62 del 2012, n. 310 e n. 299 del 2011, n. 267 del 2010, n. 363 e n. 205 del 2006).

Sulla base di tali principi, l'art. 6, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007 - che stabilisce il passaggio di dipendenti da soggetti privati ad enti pubblici, senza il previo esperimento di un concorso pubblico e senza indicare le ragioni giustificatrici della deroga - risulta lesivo dell'art. 97, quarto comma, Cost.

La disposizione censurata consente infatti l'accesso dei dipendenti di due società private nei ruoli regionali, senza alcuna forma di selezione, neppure a concorsualità "attenuata", e senza stabilire alcuna condizione in ordine alle modalità di assunzione di tali dipendenti.

D'altra parte, la deroga al principio del concorso non risulta giustificata dalla necessità di far fronte a peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico.

Va ribadito che «la facoltà del legislatore di introdurre deroghe al principio del concorso pubblico deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle» (sentenze n. 110 del 2017 e n. 90 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 217 e n. 51 del 2012, n. 310 del 2011, n. 150 e n. 9 del 2010, n. 293 e n. 215 del 2009, n. 363, n. 205 e n. 81 del 2006).

La disposizione censurata non fornisce indicazioni circa le condizioni di ammissibilità della deroga al principio del concorso pubblico. In base ad essa è irrilevante il modo in cui il personale delle due società private è stato reclutato, né vengono richieste specifiche modalità di inserimento nell'Agenzia regionale. Non è previsto alcun meccanismo di verifica dell'attività professionale svolta in precedenza, né sono stabiliti limiti percentuali all'assunzione in assenza di concorso (sentenze n. 167 del 2013, n. 51 del 2012, n. 108 del 2011 e n. 225 del 2010).

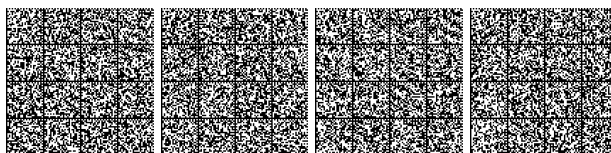
Infine, non è ravvisabile neppure il contesto di carattere eccezionale, o addirittura emergenziale, dedotto dalla difesa regionale, tenuto conto tra l'altro del distacco temporale tra l'epoca in cui sarebbero sorte le esigenze di dotazione di personale e quella dell'effettivo passaggio dei lavoratori nei ruoli regionali. È rilevante che, nella sua originaria versione, quella della legge reg. Sardegna n. 2 del 2007, la disposizione in esame prevedeva la selezione concorsuale, che è stata in seguito eliminata dalla legge regionale n. 3 del 2008, per essere poi sostituita ed integrata dalla legge reg. Sardegna n. 16 del 2011 con il richiamo alla disciplina stabilita dall'art. 2112 del codice civile per il trasferimento d'azienda.

3.2.- La violazione della regola generale del concorso di cui all'art. 97 Cost. determina, altresì, il contrasto con gli altri parametri costituzionali evocati dal rimettente. In diretta attuazione degli artt. 3 e 51 Cost., è il concorso a consentire, infatti, ai cittadini di accedere ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza (sentenze n. 251 del 2017 e n. 37 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, della legge della Regione autonoma Sardegna 29 maggio 2007, n. 2, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finanziaria 2007)», come modificato dall'art. 3, comma 22, della legge della Regione autonoma Sardegna 5 marzo 2008, n. 3, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (Legge finan-



ziaria 2008)», e dall'art. 3 della legge della Regione autonoma Sardegna 4 agosto 2011, n. 16 (Norme in materia di organizzazione e personale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180040

N. 41

Sentenza 6 febbraio - 2 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva, anche residua, non superiore a tre anni.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

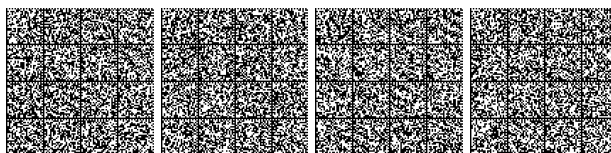
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce nel procedimento penale a carico di A. S., con ordinanza del 13 marzo 2017, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di A. S. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Carmelo Molfetta e Ladislao Massari per A. S. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 marzo 2017 (r.o. n. 109 del 2017), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che l'ordine di sospensione della pena debba essere emesso anche nei casi di pena non superiore a quattro anni di detenzione».

Il giudice *a quo* è investito, in qualità di giudice dell'esecuzione, della domanda di sospensione di un ordine di esecuzione della pena detentiva di tre anni, undici mesi e diciassette giorni, che il pubblico ministero ha emesso in base all'art. 656, comma 1, cod. proc. pen., senza sospenderlo, perché la pena da scontare eccedeva il limite di tre anni fissato dal quinto comma dello stesso articolo.

Questo comma impone la sospensione dell'ordine di esecuzione in modo da consentire al condannato di presentare istanza per ottenere una delle misure alternative alla detenzione previste dagli artt. 47, 47-ter, e 50, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), e dall'art. 94 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Il condannato ha quindi chiesto al giudice *a quo* di dichiarare inefficace l'ordine di esecuzione, sostenendo che esso avrebbe dovuto essere sospeso nonostante la pena da espiare eccedesse il limite triennale, perché l'art. 47, comma 3-bis, della legge n. 354 del 1975, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2014, n. 10, consente una particolare forma di affidamento in prova quando la pena detentiva da eseguire non è superiore a quattro anni.

Il condannato rileva che la sospensione dell'ordine di esecuzione è finalizzata ad ottenere l'applicazione della misura alternativa prima dell'ingresso in carcere; poiché l'art. 47, comma 3-bis, della legge n. 354 del 1975 permette l'affidamento in prova anche quando la pena da espiare non è superiore a quattro anni, a suo avviso il limite cui subordinare la sospensione dell'ordine di esecuzione dovrebbe armonizzarsi con tale tetto e ritenersi fissato anch'esso in quattro anni, anziché in tre come prevede la lettera della disposizione censurata.

Il giudice *a quo*, escluso di poter interpretare la disposizione nel senso auspicato dal ricorrente, dato l'univoco tenore letterale della stessa, dubita della sua legittimità costituzionale, nella parte in cui la sospensione dell'esecuzione continua a essere prevista quando la pena detentiva da espiare non è superiore a tre anni, anziché a quattro.

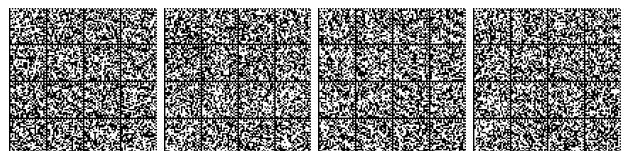
2.- In punto di rilevanza il rimettente osserva che l'accoglimento delle questioni comporterebbe l'inefficacia dell'ordine di esecuzione, poiché il condannato, che non è soggetto a una misura cautelare di carattere custodiale, deve scontare una pena superiore a tre anni di detenzione, ma non a quattro, e la condanna si riferisce al reato punito dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, ovvero a un reato che non rientra nel catalogo di quelli per i quali l'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. esclude la sospensione di tale ordine.

3.- In punto di non manifesta infondatezza il rimettente rileva che la sospensione dell'ordine di esecuzione è «strutturalmente e funzionalmente» collegata alla possibilità di ottenere l'affidamento in prova al servizio sociale, misura di cui condivide lo scopo di «deflazione carceraria» e di prevenzione speciale, sulla base della comune «presunzione di una ridotta pericolosità del condannato». È per questa ragione che il limite di tre anni stabilito dall'art. 656, comma 5, censurato corrisponde a quello fissato dall'art. 47, comma 1, della legge n. 354 del 1975 ai fini dell'affidamento in prova.

Il nuovo art. 47, comma 3-bis, della legge n. 354 del 1975 ha introdotto un'ulteriore ipotesi di affidamento in prova, quello cosiddetto allargato, che può essere concesso «al condannato che deve espiare una pena detentiva, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione, quando abbia serbato, quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà, un comportamento tale da consentire» un giudizio positivo circa la rieducazione del condannato e la prevenzione dal pericolo che commetta altri reati.

Il rimettente ritiene che l'affidamento allargato abbia la medesima *ratio* dell'affidamento già previsto dall'art. 47, comma 1, della legge n. 354 del 1975, dal quale si distinguerebbe solo perché il periodo di osservazione del comportamento del condannato è di almeno un anno, anziché di almeno un mese come è invece previsto dall'art. 47, comma 2, della legge n. 354 del 1975.

3.1.- Ciò posto, l'omesso adeguamento del limite quantitativo di pena previsto dalla norma censurata a quello ora indicato ai fini dell'affidamento in prova allargato determinerebbe un «disallineamento sistematico», frutto di un «mancato raccordo tra norme», che il rimettente reputa lesivo anzitutto dell'art. 3 Cost., dato che discrimina ingiustificatamente coloro che possono essere ammessi alla misura alternativa perché debbono espiare una pena detentiva non



superiore a quattro anni, da coloro che, potendo godere dell'affidamento in prova relativo a una pena detentiva non superiore a tre anni, ottengono la sospensione automatica dell'ordine di esecuzione.

Inoltre la disposizione censurata, comportando l'ingresso in carcere di chi può godere dell'affidamento in prova allargato, sarebbe in contrasto con la finalità rieducativa della pena prevista dall'art. 27, terzo comma, Cost.

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

L'Avvocatura dello Stato ritiene che il «disallineamento» denunciato dal rimettente sia frutto non di una casuale omissione del legislatore ma di una scelta dipendente dal maggior grado di pericolosità del condannato, desumibile dalla «maggiore misura della pena» che gli è stata inflitta.

Mentre l'affidamento in prova allargato è subordinato ad una valutazione giudiziale della personalità del condannato, l'ordine di esecuzione viene sospeso automaticamente; perciò, in presenza di una pena elevata, sarebbe «tutt'altro che illogica ed irragionevole» l'opzione legislativa di escludere tale sospensione, riservando la rimessione in libertà al positivo giudizio prognostico sugli effetti della misura alternativa alla detenzione.

Le questioni sarebbero perciò inammissibili perché invasive della discrezionalità del legislatore sulla necessità di un apprezzamento della mancanza di pericolosità.

5.- Nel merito l'Avvocatura dello Stato contesta che l'affidamento in prova allargato sia equiparabile per *ratio* all'affidamento regolato dall'art. 47, comma 1, della legge n. 354 del 1975, posto che quest'ultimo previene l'ingresso in carcere, mentre il primo avrebbe una finalità meramente deflattiva del sovraffollamento carcerario.

Il legislatore avrebbe introdotto una misura alternativa alla detenzione pensata per chi è già detenuto, con la conseguenza che sarebbe stato incongruo elevare parallelamente il limite della pena detentiva prevista ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione.

Secondo l'Avvocatura dello Stato sarebbe «più che ragionevole ritenere che a fronte di una maggiore misura della pena, sia necessario un più attento ed approfondito esame della personalità del reo», senza escludere l'ingresso in carcere. Del resto la detenzione sarebbe limitata al tempo strettamente necessario, in forme compatibili con la funzione rieducativa della pena.

6.- Si è costituito in giudizio il ricorrente nel processo principale chiedendo l'accoglimento delle questioni.

La parte privata auspica un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, pur dando atto della difficoltà di addivenirvi, e reputa che altrimenti la questione dovrebbe essere accolta. Non ritiene possibile giustificare la norma censurata con l'argomento che l'affidamento in prova allargato ha lo scopo di diminuire la popolazione carceraria già presente, e non anche quello di prevenire ulteriori ingressi in carcere, dato che la misura alternativa è espressamente rivolta anche a chi si trova in libertà.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che l'ordine di sospensione della pena debba essere emesso anche nei casi di pena non superiore a quattro anni di detenzione».

Il rimettente deve decidere su una domanda volta alla declaratoria di temporanea inefficacia di un ordine di esecuzione della pena detentiva di tre anni, undici mesi e diciassette giorni di reclusione, che il pubblico ministero ha emesso in base all'art. 656 cod. proc. pen.

Il pubblico ministero non ha sospeso l'ordine, come è invece tenuto a fare ove la pena da espiare non superi i tre anni di detenzione. In questo caso infatti si preserva la libertà del condannato per consentirgli di presentare al tribunale di sorveglianza una richiesta di affidamento in prova al servizio sociale e di rimanere libero fino a quando non sopraggiunga una decisione sulla richiesta. Così si evita l'ingresso in carcere di persone che possono godere della misura alternativa alla detenzione.

In ragione del collegamento che esiste tra la sospensione dell'ordine di esecuzione e la possibilità di fruire dell'affidamento in prova, la disposizione censurata prescrive in via generale l'effetto sospensivo relativo alle sole pene che non eccedono il tetto cui è subordinato l'accesso alla misura alternativa.

L'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni,



in legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha introdotto un comma 3-*bis* nel corpo dell'art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), delineando un'ulteriore forma di affidamento in prova, cosiddetto allargato, per il condannato che deve espriare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione, misura che può essere concessa al condannato che ha serbato, quanto meno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, un comportamento tale da consentire un giudizio prognostico favorevole quanto alla sua rieducazione e alla prevenzione del pericolo di commissione di altri reati.

La nuova misura alternativa può perciò essere concessa anche per pene comprese tra tre anni e un giorno e quattro anni di detenzione, ma esse non possono venire sospese in attesa della decisione del tribunale di sorveglianza perché il limite triennale a tal fine previsto dalla disposizione censurata non è stato adeguato.

In tale condizione si trova appunto l'istante nel giudizio principale, la cui carcerazione appare al giudice *a quo*, allo stato della legislazione vigente, inevitabile, benché questi possa aspirare a conseguire in seguito il beneficio dell'affidamento in prova allargato.

Il rimettente dubita che quest'assetto normativo sia conforme all'art. 3 Cost., perché discrimina irragionevolmente coloro che, dovendo espriare una pena detentiva non superiore a tre anni, usufruiscono della sospensione dell'ordine di esecuzione in vista dell'accesso all'affidamento in prova ordinario, da coloro che, destinati ad espriare una pena detentiva compresa tra tre anni e un giorno e quattro anni, non possono sottrarsi alla carcerazione, nonostante sia loro concedibile in astratto l'affidamento in prova allargato.

Sarebbe violato anche l'art. 27, terzo comma, Cost., perché contrasterebbe con la finalità rieducativa della pena tradurre in carcere, per un breve periodo, chi possa poi sottrarvisi grazie alla misura alternativa.

Il rimettente chiede pertanto che il limite cui è subordinata l'automatica sospensione dell'ordine di esecuzione sia elevato a quattro anni di detenzione, così da ripristinare il parallelismo tra esso e il tetto previsto per l'accesso all'affidamento in prova allargato.

Le questioni, conclude il rimettente, sono rilevanti, perché il condannato che deve espriare una pena compresa tra i tre anni e un giorno e i quattro anni di reclusione non versa in alcuna delle condizioni impedienti stabilite dall'art. 656, comma 9, cod. proc. pen. quanto alla sospensione della carcerazione, ovvero non è stato condannato per i delitti indicati dalla lettera *a*) di tale comma, né si trova in stato di custodia cautelare (lettera *b*). Perciò, ove le questioni fossero accolte, il rimettente dovrebbe dichiarare l'inefficacia dell'ordine di esecuzione adottato dal pubblico ministero, in quanto illegittimamente non sospeso.

2.- Il rimettente osserva che la lettera della disposizione censurata non permette alcuna interpretazione costituzionalmente orientata, a causa dell'inequivoco riferimento al limite di tre anni previsto ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva. Così argomentando, il giudice *a quo* ha assolto con motivazione adeguata e convincente il proprio obbligo di verificare la praticabilità dell'interpretazione adeguatrice prima di sollevare un incidente di legittimità costituzionale, sicché le questioni sono per tale verso ammissibili (sentenze n. 253 del 2017, n. 36 del 2016 e n. 221 del 2015).

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, giacché esse sarebbero tese a comprimere la discrezionalità del legislatore nel decidere in quali casi sospendere l'esecuzione della pena detentiva. Si tratta però di un profilo che attiene al merito della decisione, che sarebbe di infondatezza laddove la Costituzione non imponesse alcun limite a tale scelta. Esso andrà perciò scrutinato in sede di esame delle censure di illegittimità costituzionale.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., in riferimento all'art. 3 Cost., è fondata.

Il rimettente parte dall'idea che il limite di pena indicato dalla disposizione censurata ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione non possa che equivalere al corrispondente limite previsto ai fini dell'accesso alla misura alternativa alla detenzione.

Indubbiamente la genesi dell'istituto definito dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. e lo sviluppo che esso ha trovato nella legislazione confermano che immanente al sistema, e tratto di imprescindibile coerenza intrinseca di esso, è un tendenziale parallelismo tra i due termini posti a raffronto.

Va osservato anzitutto che la sospensione automatica dell'ordine di esecuzione è conseguente alla sentenza n. 569 del 1989, con cui questa Corte estese a chi si trovava in stato di libertà la possibilità di accedere all'affidamento in prova, riservato in precedenza alla sola popolazione carceraria.

Il legislatore allora si avvide che sarebbe stato in linea di principio incongruo disporre temporaneamente la carcerazione di chi avrebbe poi potuto godere di una misura specificamente pensata per favorire la risocializzazione fuori dalle mura del carcere e giunse a perseguire al massimo grado l'obiettivo di risparmiare il carcere al condannato, sostituendo, con la legge 27 maggio 1998, n. 165 (Modifiche all'articolo 656 del codice di procedura penale ed alla legge



26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni), l'art. 656 cod. proc. pen. e introducendo l'automatica sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, entro un limite pari a quello previsto per godere della misura alternativa.

In seguito il principio del tendenziale parallelismo ha trovato conferma nella trama legislativa, posto che all'incremento della soglia di accesso alla misura alternativa ha corrisposto una pari elevazione del limite stabilito ai fini della sospensione. Così, l'art. 4-*undevicies* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, in legge 21 febbraio 2006, n. 49, ha alzato a sei anni questo limite, in collegamento con l'art. 4-*undecies* del medesimo testo normativo, che aveva aumentato in uguale misura l'entità della pena detentiva da espiare in affidamento in prova per l'alcooldipendente o il tossicodipendente sottoposti a un programma di recupero. Allo stesso modo, il decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 94, ha portato a quattro anni il termine valido per la sospensione dell'ordine di esecuzione, ai fini della concessione della detenzione domiciliare, allo scopo di renderlo equivalente al nuovo termine previsto per godere della misura dell'art. 47-*ter* della legge n. 354 del 1975.

Si è trattato di interventi correttivi conseguenti al carattere complementare che l'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. riveste rispetto alla scelta legislativa di aprire la via alla misura alternativa. La natura servente dell'istituto oggetto del dubbio di legittimità costituzionale lo espone a profili di incoerenza normativa ogni qual volta venga spezzato il filo che lega la sospensione dell'ordine di esecuzione alla possibilità riconosciuta al condannato di sottoporsi ad un percorso risocializzante che non includa il trattamento carcerario.

Tuttavia nel caso di specie all'introduzione dell'affidamento in prova per pene da espiare fino a quattro anni di detenzione non ha corrisposto un'analogia modificazione del termine indicato dalla disposizione censurata. Infatti non è stata ancora esercitata la delega legislativa conferita con l'art. 1, comma 85, lettera *c*), della legge 23 giugno 2017, n. 103 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario), il quale prevede che il limite di pena che impone la sospensione dell'ordine di esecuzione sia fissato, in ogni caso, in quattro anni.

Oggetto dell'odierno scrutinio di legittimità costituzionale è l'attuale incongruità del disegno legislativo. Bisogna perciò accertarsi se essa possa trovare una non irragionevole giustificazione per allontanarsi, in questo peculiare caso, dal parallelismo di cui si è detto.

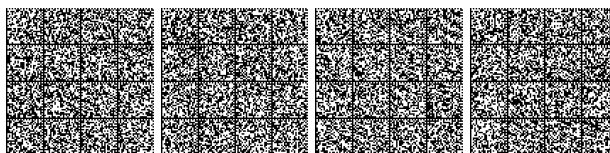
5.- Il tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative costituisce un punto di equilibrio ottimale, ma appartiene pur sempre alla discrezionalità legislativa selezionare ipotesi di cesura, quando ragioni ostative appaiano prevalenti. Naturalmente è proprio la dimensione normativa ancillare della sospensione rispetto alle finalità delle misure alternative che rende particolarmente stretto il controllo di legittimità costituzionale riservato a dette ipotesi.

Resta nondimeno possibile che peculiari situazioni suggeriscano al legislatore di imporre un periodo di carcerazione in attesa che l'organo competente decida sull'istanza di affidamento in prova. Ciò potrebbe ad esempio dipendere dalla particolare pericolosità di cui, secondo il legislatore, sono indice i reati in questione, alla quale si intende rispondere inizialmente con il carcere, secondo la *ratio* cui si ispira l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. nell'indicare specifici delitti per i quali è esclusa la sospensione dell'ordine di esecuzione. Ovvero il legislatore potrebbe anche prendere atto che l'accesso alla misura alternativa è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga incarcerato chi all'esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione: è quanto (oltre che per la gravità dei reati) accade per i delitti elencati dall'art. 4-*bis* della legge n. 354 del 1975, che l'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen. esclude dal beneficio della sospensione dell'ordine di esecuzione.

L'esito dello scrutinio di legittimità costituzionale su queste e altre ipotesi analoghe dipende perciò dall'adeguatezza degli indicatori che nella visione del legislatore dovrebbero opporsi all'esigenza della coerenza sistematica, fino a poter prevalere su di essa.

6. - Sotto questo aspetto non può non osservarsi che nel caso di specie la rottura del parallelismo, imputabile al mancato adeguamento della disposizione censurata, appare di particolare gravità, perché è proprio il modo con cui la legge ha configurato l'affidamento in prova allargato che reclama, quale corollario, la corrispondente sospensione dell'ordine di esecuzione.

In proposito va in primo luogo osservato che non ha pregio l'argomento dell'Avvocatura dello Stato secondo cui l'affidamento allargato sarebbe precipuamente indirizzato a chi è già detenuto, al fine di ridurre la popolazione



carceraria per ottemperare a quanto deciso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza 8 gennaio 2013, Torreggiani e altri contro Italia.

In senso contrario è sufficiente osservare che l'art. 47, comma 3-*bis*, della legge n. 354 del 1975 si rivolge espressamente anche ai condannati che si trovano in stato di libertà, senza alcuna distinzione di rilevanza rispetto ai detenuti, come è riconosciuto anche dall'Avvocatura dello Stato e si desume dalla destinazione dell'affidamento in prova allargato «al condannato che deve espiare una pena, anche residua, non superiore a quattro anni di detenzione».

L'inciso «anche residua» dimostra che la misura è destinata pure a chi non deve espiare una pena residua e cioè a chi non è detenuto. È per questa ragione che la disposizione in questione, ai fini dell'applicazione della misura, richiede una valutazione del comportamento del condannato «quantomeno nell'anno precedente alla presentazione della richiesta, trascorso in espiazione di pena, in esecuzione di una misura cautelare ovvero in libertà».

È vero che in linea di principio non è fatto divieto al legislatore di dare vita a forme alternative alla detenzione riservate ai soli detenuti, ma nel caso dell'affidamento allargato la legge non si è valsa di tale spazio di discrezionalità perché ha esplicitamente optato per l'equiparazione tra detenuti e liberi ai fini dell'accesso alla misura alternativa. Del resto si è trattato di una scelta del tutto coerente con lo scopo di deflazionare le carceri, visto che esso si persegue non solo liberando chi le occupa ma anche evitando che vi faccia ingresso chi è libero.

Bisogna allora considerare che è espressamente prevista la concessione dell'affidamento allargato al condannato in stato di libertà, ma, se l'ordine di esecuzione di una pena detentiva tra tre anni e un giorno e quattro anni non potesse essere sospeso, si tratterebbe di una previsione in concreto irrealizzabile, per quanto normativamente stabilita e voluta. Infatti l'esecuzione dell'ordine di carcerazione, avvenuta senza aver dato al condannato il tempo di chiedere l'affidamento in prova allargato e comunque senza attendere una decisione al riguardo, renderebbe impossibile la concessione della misura alternativa prima dell'ingresso in carcere.

Tale è appunto la situazione normativa che si è realizzata a causa del mancato adeguamento dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. Omettendo di intervenire sulla normativa ancillare, il legislatore smentisce sé stesso, insinuando nell'ordinamento una incongruità sistematica capace di ridurre gran parte dello spazio applicativo riservato alla normativa principale.

7.- Mancando di elevare il termine previsto per sospendere l'ordine di esecuzione della pena detentiva, così da renderlo corrispondente al termine di concessione dell'affidamento in prova allargato, il legislatore non è incorso in un mero difetto di coordinamento, ma ha leso l'art. 3 Cost. Si è infatti derogato al principio del parallelismo senza adeguata ragione giustificatrice, dando luogo a un trattamento normativo differenziato di situazioni da reputarsi uguali, quanto alla finalità intrinseca alla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena detentiva e alle garanzie apprestate in ordine alle modalità di incisione della libertà personale del condannato.

L'art. 656, comma 5, cod. proc. pen. va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui si prevede che il pubblico ministero sospende l'esecuzione della pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non superiore a tre anni, anziché a quattro anni.

8.- La questione di legittimità costituzionale basata sull'art. 27, terzo comma, Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, nella parte in cui si prevede che il pubblico ministero sospende l'esecuzione della pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non superiore a tre anni, anziché a quattro anni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 febbraio 2018.

F.to:
Giorgio LATTANZI, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 42

Sentenza 10 gennaio - 2 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Revisione delle sentenze di condanna irrevocabili in presenza di conflitto teorico di giudicati - Limitazione ai soli casi da cui discende il proscioglimento e non soltanto l'esclusione di una circostanza aggravante.

– Codice di procedura penale, art. 631.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 631 del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Catanzaro nel procedimento penale a carico di C. M., con ordinanza del 5 aprile 2017, iscritta al n. 98 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

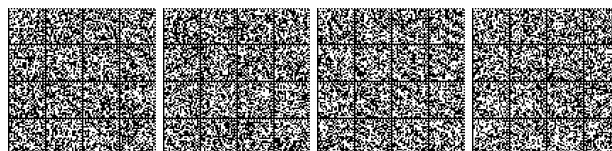
udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2018 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Catanzaro, con ordinanza del 5 aprile 2017 (r.o. n. 98 del 2017), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 631 del codice di procedura penale, nella parte in cui «non prevede che gli elementi in base ai quali si chiede la revisione siano tali da dimostrare, se accertati, l'esclusione di una circostanza aggravante che abbia negativamente influito sul trattamento sanzionatorio del condannato».

La Corte rimettente riferisce di essere investita della richiesta di revisione di una sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria, con la quale il ricorrente era stato definitivamente condannato per il reato di associazione di tipo mafioso, con l'aggravante prevista dal quarto comma dell'art. 416-*bis* del codice penale, per essere l'associazione armata.

In primo grado il ricorrente era stato giudicato con il rito abbreviato dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Reggio Calabria, mentre altri imputati ai quali era stato contestato lo stesso reato, in quanto appartenenti alla medesima associazione di tipo mafioso, erano stati giudicati dal Tribunale di Reggio Calabria e condannati con una sentenza, divenuta anch'essa irrevocabile, che aveva ritenuto insussistente l'aggravante prevista dal quarto comma dell'art. 416-*bis* cod. pen.



La richiesta di revisione, relativa ad «un unico originario procedimento penale», era volta a far rilevare il contrasto di giudicati relativo alla «applicazione della predetta aggravante, con conseguente modificazione della pena».

Il Procuratore generale della Corte d'appello di Catanzaro aveva eccepito l'inammissibilità della richiesta osservando che la revisione è consentita solo nei casi in cui dall'impugnazione straordinaria può derivare «un effetto di totale proscioglimento» e non anche in quelli in cui il contrasto tra i giudicati riguarda una circostanza aggravante.

Il collegio rimettente, nel valutare in via preliminare l'ammissibilità del ricorso, ha preso atto dell'esistenza di una giurisprudenza costante volta a negare la rilevanza del contrasto tra giudicati relativo a un'aggravante, in quanto l'art. 631 cod. proc. pen. limiterebbe la revisione ai casi fondati su elementi «tali da dimostrare, se accertati, che il condannato deve essere prosciolto a norma degli artt. 529, 530 o 531».

Il diritto vivente escluderebbe interpretazioni estensive della disposizione in questione, la quale consentirebbe la revisione nei soli casi che possono dar luogo a un «integrale proscioglimento del condannato».

Per effetto di questa limitazione risulterebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto, «[se] il condannato può, sulla base di un contrasto tra giudicati, ottenere una revisione del proprio giudizio di colpevolezza nel suo intero (*tertium comparationis*)», sarebbe irragionevole non riconoscergli la possibilità di ottenere la «declaratoria sopravvenuta di insussistenza di una circostanza aggravante, ossia di una parte della condotta contestata che abbia effetto sulla pena, esclusa in fatto da altro giudicato».

Sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., il quale, garantendo al cittadino «piena tutela dei propri diritti e del diritto alla difesa, riservando alla legge le sole modalità di riparazione degli errori giudiziari», implicherebbe il riconoscimento al condannato di «uno strumento di accesso per consentire di rilevare la presenza dell'errore, che non pare ragionevole limitare ai soli casi da cui discende la completa esclusione della condotta riprovevole e non soltanto una frazione della stessa, qualificata come circostanza, in grado di influire sulla pena».

Una lettura complessiva delle disposizioni richiamate indicherebbe che nessun cittadino possa essere condannato ad una pena restrittiva della libertà personale per un fatto che non sia stato completamente accertato, al di là di ogni ragionevole dubbio.

L'esclusione delle aggravanti dal giudizio di revisione contrasterebbe inoltre con l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto «sapere di dover scontare una (parte *di*) pena per una circostanza che per altri imputati, per il medesimo reato, è stata da altro organo giudiziario definitivamente esclusa, appare in conflitto con la finalità rieducativa», dando al condannato l'idea di subire una sanzione ingiusta e discriminatoria.

Sarebbe violato infine l'art. 111 Cost., in quanto «la percezione di non imparzialità del giudizio» emergerebbe dal «contrasto tra opposti giudicati [- sia pure limitatamente ad un determinato aspetto della condotta -] di cui l'uno esclude la fondatezza dell'altro».

In tema di rilevanza il giudice *a quo* osserva che ove la richiesta venisse ritenuta ammissibile e accolta il condannato potrebbe ottenere una pena diversa da quella determinata dalla sentenza oggetto di revisione.

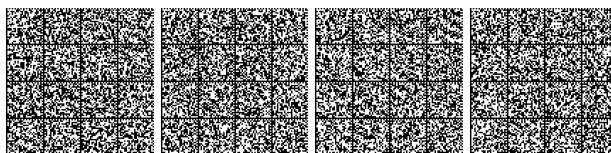
2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea che la revisione costituisce un'impugnazione straordinaria, fondata sul principio che nessun innocente deve essere assoggettato a pena. Non tutti gli errori sarebbero oggetto di considerazione dopo «il giudizio irrevocabile», in quanto ai fini della revisione sarebbe rilevante solo quello intervenuto «nella ricostruzione storica del fatto di reato, con riguardo alla condotta, al nesso casuale, all'evento, nonché all'attribuzione soggettiva di colpevolezza e di imputabilità».

La revisione sarebbe limitata, pertanto, solo agli elementi essenziali del reato, «con la conseguente esclusione degli errori sul fatto integrante una circostanza del reato e dell'ammissibilità di una richiesta di revisione intesa ad ottenere una condanna meno afflittiva per un reato diverso e meno grave».

L'istituto della revisione troverebbe fondamento nell'art. 24 Cost., il quale, prevedendo che «[l]a legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari», attribuirebbe al Parlamento il potere discrezionale di individuare i casi e i modi della riparazione.

Pertanto l'Avvocatura generale ritiene che a questa Corte non sarebbe consentito un intervento, come quello richiesto, destinato ad operare in un campo riservato alla discrezionalità del legislatore.



Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 5 aprile 2017, la Corte d'appello di Catanzaro ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 631 del codice di procedura penale, nella parte in cui «non prevede che gli elementi in base ai quali si chiede la revisione siano tali da dimostrare, se accertati, l'esclusione di una circostanza aggravante che abbia negativamente influito sul trattamento sanzionatorio del condannato».

Ad avviso del collegio rimettente la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., in quanto «se il condannato può, sulla base di un contrasto tra giudicati, ottenere una revisione del proprio giudizio di colpevolezza» sarebbe irragionevole non riconoscergli la stessa possibilità per ottenere la «declaratoria sopravvenuta di insussistenza di una circostanza aggravante, ossia di una parte della condotta contestata, che abbia effetto sulla pena, esclusa in fatto da altro giudicato».

Sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., il quale, garantendo al cittadino «piena tutela dei propri diritti e del diritto alla difesa, riservando alla legge le sole modalità di riparazione degli errori giudiziari», implicherebbe il riconoscimento al condannato di «uno strumento di accesso per consentire di rilevare la presenza dell'errore, che non pare ragionevole limitare ai soli casi da cui discende la completa esclusione della condotta riprovevole e non soltanto una frazione della stessa, qualificata come circostanza, in grado di influire sulla pena».

L'esclusione delle aggravanti dal giudizio di revisione contrasterebbe, inoltre, con l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto «sapere di dover scontare una (parte *di*) pena per una circostanza che per altri imputati, per il medesimo reato, è stata da altro organo giudiziario definitivamente esclusa, appare in conflitto con la finalità rieducativa», dando al condannato l'idea di subire una sanzione ingiusta e discriminatoria.

Sarebbe violato, infine, l'art. 111 Cost., in quanto «la percezione di non imparzialità del giudizio» emergerebbe dal «contrasto tra opposti giudicati [- sia pure limitatamente ad un determinato aspetto della condotta -] di cui l'uno esclude la fondatezza dell'altro».

2.- Le questioni sono inammissibili perché l'ordinanza di rimessione presenta una carenza di descrizione dei fatti che si traduce in difetto di motivazione sulla rilevanza.

Le questioni sollevate riguardano l'art. 631 cod. proc. pen., che regola i «[l]imiti della revisione» con la richiesta di elementi tali da dimostrare, «se accertati, che il condannato deve essere prosciolto a norma degli articoli 529, 530 e 531» cod. proc. pen., e si fondano sull'esistenza di un'ipotesi di conflitto teorico di giudicati, regolata dall'art. 630, lettera *a*), cod. proc. pen.

Questa disposizione consente la revisione «se i fatti stabiliti a fondamento della sentenza [...] o del decreto penale di condanna [...] non possono conciliarsi con quelli stabiliti in un'altra sentenza penale irrevocabile [...] del giudice ordinario o di un giudice speciale», e questa Corte ha già rilevato che «il concetto di inconciliabilità fra sentenze irrevocabili, evocato dall'art. 630, comma 1, lettera *a*), cod. proc. pen., non può essere inteso in termini di contraddittorietà logica tra le valutazioni effettuate nelle due decisioni. Tale concetto deve, invece, essere inteso in termini di oggettiva incompatibilità tra i “fatti” (ineludibilmente apprezzati nella loro dimensione storico-naturalistica) su cui si fondano le diverse sentenze» (sentenza n. 129 del 2008).

Di questi fatti nell'ordinanza di rimessione manca qualunque descrizione.

La Corte rimettente non ha indicato quali accertamenti contenuti nella sentenza che ha escluso l'aggravante sono diversi da quelli contenuti nella sentenza oggetto della richiesta di revisione. Essa si è limitata a rilevare che la sentenza della Corte d'appello di Reggio Calabria, del 16 aprile 2015, nei confronti di C. M., condannato in primo grado al termine di un giudizio abbreviato, ne ha ritenuto la responsabilità per un reato di associazione di tipo mafioso aggravato dalla disponibilità di armi (art. 416-*bis*, quarto comma, del codice penale), mentre la sentenza del Tribunale di Reggio Calabria, n. 606 del 2014, resa all'esito di un giudizio dibattimentale, nei confronti di altre persone concorrenti nello stesso reato (in quanto appartenenti alla medesima organizzazione criminale), ha escluso tale aggravante.

Così è mancata l'indicazione degli elementi che potrebbero dare luogo al denunciato conflitto teorico di giudicati, dato che non è sufficiente a tal fine allegare il contrasto tra i “dispositivi” delle due diverse decisioni di condanna sulla sussistenza dell'aggravante della disponibilità di armi.

Deve quindi ritenersi che l'ordinanza di rimessione sia viziata da una carenza di motivazione sulla rilevanza delle questioni, perché, come è già stato osservato da questa Corte, «[n]on è la erronea (in ipotesi) valutazione del giudice a rilevare, ai fini della rimozione del giudicato; bensì esclusivamente il “fatto nuovo” (tipizzato nelle varie ipotesi scandite dall'art. 630 del codice di rito), che rende necessario un nuovo scrutinio della base fattuale su cui si è radicata la condanna oggetto di revisione» (sentenza n. 129 del 2008).



Tale conclusione tanto più si impone nel caso in esame, in cui la sentenza della quale si chiede la revisione è intervenuta successivamente a quella posta a fondamento della richiesta, ed è passata in giudicato dopo che sull'esistenza dell'aggravante in questione si era pronunciata anche la Corte di cassazione (sezione seconda penale, sentenza 9 marzo 2016, n. 12871). Questa infatti aveva dato atto dell'«ampio compendio probatorio» comprovante la disponibilità di armi e aveva giudicato irrilevante «la circostanza che, secondo la difesa, altra sentenza avrebbe escluso l'aggravante in esame».

Le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Catanzaro risultano pertanto inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 631 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 111 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Catanzaro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2018.

F.to:
Giorgio LATTANZI, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180042

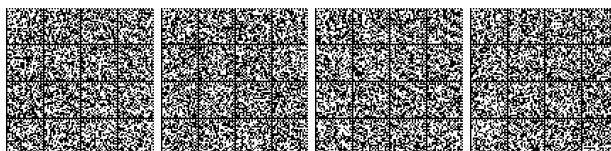
N. 43

Sentenza 24 gennaio - 2 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Divieto convenzionale di *bis in idem* - Giudizio a carico di imputato già destinatario, per il medesimo fatto, di sanzione avente natura penale ai sensi della CEDU, irrogata in esito a procedimento amministrativo tributario.

– Codice di procedura penale, art. 649.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Monza nel procedimento penale a carico di C. S., con ordinanza del 30 giugno 2016, iscritta al 236 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

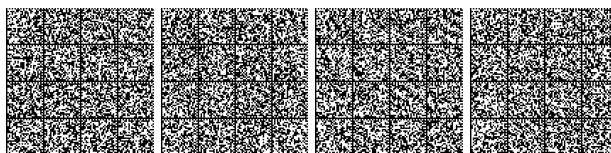
1.- Con ordinanza del 30 giugno 2016 (r.o. n. 236 del 2016), il Tribunale ordinario di Monza ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), protocollo concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dei relativi Protocolli».

Il rimettente giudica un imputato del reato previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), per avere omesso di presentare la dichiarazione dell'anno 2008 relativa all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e all'imposta sul valore aggiunto (IVA), al fine di evadere tali imposte per un importo superiore alla soglia di punibilità.

La medesima omissione costituisce illecito tributario ed è sanzionata in via amministrativa, ai sensi degli artt. 1, comma 1, e 5, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662). A tale titolo l'imputato è già stato destinatario di una sanzione amministrativa pari al 120 per cento di entrambe le imposte evase.

La sanzione, conseguente a un avviso di accertamento del 20 febbraio 2003, è stata irrogata in via definitiva. Su quest'ultimo punto, il giudice *a quo* reputa ininfluyente che non vi sia prova dell'avvenuto pagamento della sanzione, posto che il procedimento di riscossione è stato sospeso in base all'art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 74 del 2000. Ciò che rileva, pertanto, è la sola definitività della sanzione, di cui il rimettente dà atto, rilevando che non sono stati esperiti ricorsi contro l'avviso di accertamento.

Attraverso un'accurata ricostruzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, con specifico riferimento alle «sovrattasse tributarie», il rimettente conclude che la sanzione amministrativa tributaria inflitta in via definitiva all'imputato ha natura penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, e che l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione vieta di procedere nuovamente per il medesimo fatto e nei confronti della stessa persona.



Né, aggiunge il rimettente, sulla base della concezione di *idem factum* accolta dalla consolidata giurisprudenza europea, può dubitarsi che il fatto sia il medesimo, e tuttavia l'ordinamento giuridico italiano non permetterebbe di far valere tale divieto.

Gli artt. 19, 20 e 21 del d.lgs. n. 74 del 2000 prevengono, «sul piano sostanziale, la duplicazione delle sanzioni», ma non impediscono, né hanno impedito nel caso di specie, l'avvio del procedimento penale pur dopo che la sanzione tributaria amministrativa è divenuta definitiva. L'art. 19 del d.lgs. n. 74 del 2000 infatti stabilisce che quando il medesimo fatto è punito, in quanto reato, ai sensi del Titolo II del d.lgs. n. 74 del 2000, e allo stesso tempo, in quanto illecito amministrativo, deve essere applicata la sola disposizione speciale, che, nel caso oggetto del processo principale, è quella penale. Però questa regola, in base all'art. 21 del d.lgs. n. 74 del 2000, non impedisce che il procedimento amministrativo finalizzato all'applicazione della sanzione e il processo tributario siano avviati e se del caso conclusi, posto che la legge esclude che essi siano sospesi a causa della pendenza del procedimento penale (cosiddetto sistema del doppio binario).

La sanzione amministrativa, anzi, è applicata in ogni caso, ma non può essere eseguita, salvo che il procedimento penale sia definito con provvedimento di archiviazione, o sentenza irrevocabile di assoluzione o di proscioglimento con una formula che esclude la rilevanza penale del fatto (art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 74 del 2000).

In tal modo, osserva ancora il rimettente, si offre un rimedio per «scongiorare il rischio di duplicazione delle sanzioni al medesimo soggetto per l'identico fatto», ma si postula, sul piano processuale, che il giudizio penale debba essere celebrato nonostante la definitività della sanzione amministrativa già inflitta, benché sospesa nell'esecuzione.

Questa situazione è reputata dal rimettente in contrasto con il divieto di bis in *idem* enunciato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU; tuttavia, non vi sarebbe modo di far valere una simile regola nell'ordinamento, perché l'art. 649 cod. proc. pen., enunciando il divieto di un secondo giudizio penale per il medesimo fatto, opera solo se l'imputato è stato già giudicato con «sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili», ovvero presuppone la formazione di un giudicato penale.

Il rimettente esclude di poter superare la previsione letterale della disposizione con un'interpretazione costituzionalmente orientata, né reputa che l'art. 649 cod. proc. pen. possa essere applicato in via analogica.

Per tale ragione il Tribunale di Monza solleva l'odierna questione di legittimità costituzionale.

Pur consapevole che l'accoglimento di essa comporterebbe la rinuncia alla sanzione penale laddove, come accade di regola, sia divenuta definitiva in precedenza la sanzione amministrativa, il giudice *a quo* considera che si tratti dell'unica soluzione possibile per evitare la violazione del divieto di bis in *idem* e per consentire conseguentemente che il giudizio penale sia definito con sentenza di non luogo a procedere.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, o, in via subordinata, che gli atti siano restituiti al giudice *a quo*.

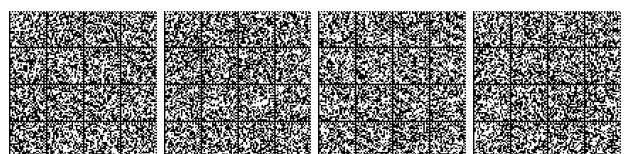
L'eccezione di inammissibilità si basa sul fatto che, agli atti, non vi è prova dell'avvenuto pagamento della sanzione amministrativa. È opinione dell'Avvocatura dello Stato che, in questo caso, la giurisprudenza di legittimità escluda che si possa ritenere provata la definitività della sanzione amministrativa, ovvero uno dei presupposti di applicabilità del divieto di bis in *idem*.

In via subordinata, l'Avvocatura dello Stato rileva che l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23) ha sostituito l'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, introducendo, «nel caso di pagamento del debito tributario e delle relative sanzioni», una causa di non punibilità del delitto per il quale il rimettente procede.

Gli atti andrebbero perciò restituiti al rimettente affinché accerti se si è verificata questa circostanza e alla luce di ciò rivaluti il requisito della rilevanza.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Monza ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), protocollo concernente l'estensione della lista dei diritti civili e politici, adottato a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con la legge 9 aprile 1990, n. 98, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del



divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia già stata irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione di carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e dei relativi Protocolli».

Il rimettente riferisce di dover giudicare una persona per il delitto punito dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), consistito nell'omissione delle dichiarazioni relative all'imposta sui redditi e all'imposta sul valore aggiunto, al fine di evaderle per una somma superiore alla soglia di punibilità.

Il medesimo fatto storico integra anche gli estremi degli illeciti amministrativi previsti dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471 (Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), quanto all'IRPEF, e dall'art. 5, comma 1, del medesimo decreto, quanto all'IVA.

In relazione a tali ultimi illeciti, l'imputato è già stato destinatario di una sanzione tributaria di importo pari al 120 per cento delle imposte evase, all'esito di un procedimento amministrativo oramai definitivamente concluso con atti non più soggetti a impugnazione.

L'art. 19 del d.lgs. n. 74 del 2000, enunciando il principio di specialità nel rapporto tra reato e illecito amministrativo tributario, assicura che la persona non possa subire l'applicazione sia della sanzione tributaria sia della sanzione penale. All'esito dei procedimenti gli verrà applicata la sola sanzione prevista dalla disposizione speciale, che secondo il rimettente è quella penale.

Non può verificarsi perciò un'ipotesi di bis in idem sostanziale, ovvero di cumulo tra sanzione amministrativa e sanzione penale in rapporto al medesimo fatto, perché lo impedisce il principio di specialità.

Al contempo, la normativa vigente postula che per lo stesso fatto debbano svolgersi due procedimenti distinti, l'uno penale e l'altro tributario, e non esclude che uno di essi possa essere avviato o proseguito anche dopo che l'altro si è definitivamente concluso. Difatti, anche quando opera la specialità, l'amministrazione è comunque tenuta a irrogare le sanzioni amministrative, che si prestano così a divenire definitive. Esse restano però ineseguibili, fino a quando il procedimento penale non è stato definito con provvedimento di archiviazione o sentenza irrevocabile di assoluzione o di proscioglimento con formula che esclude la rilevanza penale del fatto (art. 21, comma 2, del d.lgs. n. 74 del 2000).

In altri termini la sanzione tributaria viene disposta e acquisisce natura definitiva, ma, in virtù del principio di specialità, può essere messa in esecuzione solo se per il medesimo fatto non è stata inflitta una pena. A questo fine è necessario avviare il procedimento penale, quand'anche, come è accaduto nel giudizio *a quo*, esso sia posteriore alla definizione del procedimento e del contenzioso tributario.

La normativa vigente presuppone perciò una fisiologica duplicazione dell'attività sanzionatoria, che dà vita ad un fenomeno di bis in idem processuale: è consentito procedere nuovamente per il medesimo fatto già oggetto di un procedimento di altra natura anche se quest'ultimo è già stato definito.

2.- L'ipotesi appena tracciata, e che si è inverata nel giudizio *a quo*, declina sul piano processuale la scelta discrezionale del legislatore di punire un fatto, sia con la sanzione penale, sia con la sanzione tributaria, salvo che si accerti la sussistenza del rapporto di specialità. Benché non manchino nella legislazione casi in cui l'irrogazione della sanzione amministrativa è demandata al giudice penale, resta fermo che in linea tendenziale la competenza a irrogare tale sanzione spetta, in ragione della sua natura, all'amministrazione, all'esito di un apposito procedimento distinto da quello penale.

In tal caso l'eventualità che il processo penale origini dopo che l'esito del procedimento sanzionatorio amministrativo, vertente sul medesimo fatto, è divenuto definitivo, o viceversa, non comporta alcuna violazione del divieto di bis in idem processuale ricavabile dalla Costituzione nella materia propriamente penale (sentenza n. 200 del 2016), ma riflette piuttosto l'ampia sfera di reciproca autonomia tra sanzioni amministrative e pene in senso proprio che è tipica dell'ordinamento giuridico nazionale (sentenze n. 109 e n. 43 del 2017, n. 49 del 2015). Posto che, nei limiti del controllo costituzionale di proporzionalità (che vieta risposte sanzionatorie nel complesso palesemente sproporzionate), il legislatore è libero di cumulare sanzioni di genere diverso per il medesimo fatto, la circostanza che esse siano inflitte da autorità differenti e dunque all'esito di procedimenti privi di reciproco coordinamento, non incontra in linea di principio obiezioni di ordine costituzionale, se non per il profilo sollevato dal rimettente nell'odierno giudizio.

Quest'ultimo osserva, infatti, che sanzioni di natura amministrativa alla luce del diritto nazionale possono rivestire carattere penale ai sensi dell'art. 7 della CEDU, sulla base dei criteri di qualificazione enunciati dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo fin dalla sentenza della grande camera dell'8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi. In tali casi la Corte EDU ha altresì costantemente ritenuto che tra le garanzie assicurate



dalla Convenzione vi sia, enunciato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU, il divieto di procedere nuovamente per il medesimo fatto già giudicato in via definitiva.

Pertanto, una volta riconosciuta la natura penale, in base all'art. 7 della CEDU, di una sanzione amministrativa, la fattispecie a livello convenzionale è presidiata dalla garanzia del divieto di bis in idem, con la conseguenza che la definitività dell'esito del procedimento amministrativo deve precludere, salvo quanto si dirà in seguito, l'avvio del processo penale, e viceversa.

Questo è il caso con il quale il rimettente si confronta: l'imputato è già stato destinatario di una affittiva sanzione tributaria, che ha senza dubbio natura penale in base all'art. 7 della CEDU, come del resto è stato già riconosciuto dalla stessa Corte EDU nello scrutinare analoghe «sovratasse» previste dalla legislazione di altri Stati aderenti (ad esempio, sentenza 27 novembre 2014, Lucky Dev contro Svezia).

Nonostante la definitività dell'accertamento tributario, la legislazione vigente esige lo svolgimento di un procedimento penale per il medesimo fatto, con ciò ledendo, a parere del rimettente, l'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU e, con esso, l'art. 117, primo comma, Cost.

Considerato che, allo stato, il divieto di bis in idem recato dall'art. 649 cod. proc. pen. si applica alla sola materia penale in senso proprio, e non si estende perciò alla relazione tra procedimento tributario e procedimento penale, per la quale vige invece la regola opposta, il rimettente chiede a questa Corte di conformare l'ordinamento italiano alla CEDU. Andrebbe perciò adeguato l'art. 649 cod. proc. pen. in modo tale che esso comporti il divieto di procedere penalmente per un fatto che sia già stato oggetto di un definitivo accertamento di carattere amministrativo, quando per tale fatto è prevista l'applicazione di una sanzione sostanzialmente penale in base all'art. 7 della CEDU.

3.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione, perché il rimettente non ha acquisito la prova dell'avvenuto pagamento della sanzione tributaria. Questa omissione impedirebbe di ritenere che tale sanzione sia definitiva e che quindi ricorrano i presupposti del ne bis in idem.

L'eccezione non è fondata.

Il pagamento della sanzione amministrativa può costituire, al limite e in certi casi, un indizio del fatto che la stessa è divenuta definitiva, ma ciò che rileva è esclusivamente la verifica della sua definitività. Nel caso di specie il giudice *a quo* ha affermato motivatamente che la sanzione tributaria non è più soggetta a impugnazione, e tanto basta per ritenere che sussistono, sotto tale profilo, le condizioni perché operi il divieto di bis in idem.

L'Avvocatura dello Stato ha poi sollecitato in via subordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in ragione della causa di non punibilità introdotta dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23), che ha sostituito l'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000.

In particolare l'art. 13, comma 2, del d.lgs. n. 74 del 2000 prevede nel testo attualmente in vigore che il reato oggetto del processo principale non sia punibile se l'agente estingue il debito tributario, comprensivo di sanzioni e interessi, purché il ravvedimento operoso intervenga prima «dell'inizio di qualunque attività di accertamento amministrativo o di procedimenti penali». L'Avvocatura generale ritiene che il rimettente dovrebbe rivalutare la rilevanza della questione accertando se la causa di non punibilità ricorra o no nel caso concreto.

L'eccezione non è fondata.

Anzitutto, va precisato che l'art. 11 del d.lgs. n. 158 del 2015 non costituisce *ius superveniens* in quanto è anteriore all'ordinanza di rimessione del 30 giugno 2016, sicché non vi sono i presupposti di una restituzione degli atti.

In ogni caso, la descrizione dei fatti esposta dal rimettente consente di escludere la sussistenza della causa di non punibilità. Nel caso di specie l'avvio e la conclusione del procedimento amministrativo sanzionatorio comprovano che l'eventuale pagamento del debito tributario non sarebbe stato comunque efficace ai fini del ravvedimento operoso, perché sopravvenuto all'attività di accertamento amministrativo.

4.- La lettera e la *ratio* dell'art. 649 cod. proc. pen. escludono che, in difetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale, tale disposizione sia idonea a regolare il caso del giudizio *a quo*, come il rimettente ha posto in luce. La questione di legittimità costituzionale è perciò ammissibile, dato che è stata motivatamente e convincentemente esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata (sentenze n. 253 del 2017, n. 36 del 2016 e n. 221 del 2015).

5.- Le disposizioni della CEDU e dei suoi protocolli addizionali vivono nel significato loro attribuito dalla giurisprudenza della Corte EDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007), che introduce un vincolo conformativo a carico dei poteri interpretativi del giudice nazionale quando può considerarsi consolidata (sentenza n. 49 del 2015).



Adeguandosi ai principi così espressi da questa Corte, il rimettente ha collocato a base del dubbio di legittimità costituzionale una normativa interposta, ricostruita in forza dell'analisi della giurisprudenza europea disponibile alla data dell'ordinanza di rimessione, e ne ha colto correttamente il significato.

In particolare due sono i tratti peculiari del divieto di bis in idem che meritano qui di venire sottolineati alla luce di quella giurisprudenza e ai quali il rimettente si è doverosamente ritenuto legato.

Anzitutto il ne bis in idem convenzionale aveva, quando la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, carattere tendenzialmente inderogabile, nel senso che la sua efficacia non era mediata da apprezzamenti discrezionali del giudice in ordine alle concrete modalità di svolgimento dei procedimenti sanzionatori, ma si riconnetteva esclusivamente alla constatazione che un fatto, colto nella sua componente naturalistica (cosiddetto *idem factum*), era già stato giudicato in via definitiva, con ciò impedendo l'avvio di un nuovo procedimento.

Sotto questo aspetto è vero che la Corte EDU aveva talvolta ritenuto conforme alla CEDU e all'art. 4 del suo Protocollo n. 7 la conclusione di un secondo procedimento, nonostante il primo fosse già stato definito, a condizione che esistesse tra i due un legame materiale e temporale sufficientemente stretto.

Tuttavia, fino allo sviluppo di cui presto si dirà, si era trattato di un criterio di così sporadica applicazione da non poter in alcun modo contribuire a scolpire con univocità il significato della normativa interposta. Esso aveva infatti trovato esplicita manifestazione, nel senso di escludere il bis in idem, soltanto nei casi in cui la seconda sanzione costituiva una conseguenza, in sostanza automatica e necessitata, della condanna con cui era stata inflitta la prima pena: è l'ipotesi del ritiro in via amministrativa della patente di guida, a seguito della condanna penale per un reato legato alla circolazione stradale (Corte EDU, sentenza 13 dicembre 2005, Nilsson contro Svezia; analogamente, sentenza 17 febbraio 2015, Boman contro Finlandia). Del resto altra parte della giurisprudenza europea si è esercitata sul tema in discussione nel medesimo periodo senza neppure menzionare il criterio del legame temporale e materiale tra i due procedimenti (ad esempio, grande camera, sentenza 10 febbraio 2009, Zolotoukhine contro Russia; sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia).

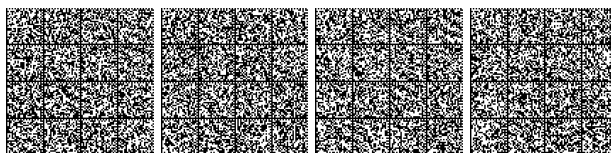
In nessun caso, soprattutto, tale criterio avrebbe potuto estendersi al rapporto tra procedimento tributario e procedimento penale, quando, come accade nell'ordinamento italiano, entrambe le autorità chiamate in gioco sono tenute ad un autonomo apprezzamento dei fatti (Corte EDU, sentenza 27 novembre 2014, Lucky Dev contro Svezia; sentenza 20 maggio 2014, Nykänen contro Finlandia; sentenza 20 maggio 2014, Glantz contro Finlandia).

È perciò evidente che, perlomeno con riguardo al caso oggetto del giudizio *a quo*, non sarebbe stato conforme alla giurisprudenza europea valorizzare il legame temporale e materiale tra i procedimenti, al fine di escludere il bis in idem.

In secondo luogo il divieto convenzionale di bis in idem aveva, alla luce della giurisprudenza vigente al tempo dell'ordinanza di rimessione, natura esclusivamente processuale. L'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU permetteva «agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni», ma richiedeva che ciò avvenisse «in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro» (sentenza n. 102 del 2016). La tutela convenzionale basata su quella disposizione non richiedeva perciò alcun controllo di proporzionalità sulla misura della sanzione complessivamente irrogata, né, allo scopo di prevenire un trattamento sanzionatorio eccessivamente afflittivo, subordinava la quantificazione della pena inflitta per seconda a meccanismi compensativi rispetto alla sanzione divenuta definitiva per prima.

Sotto tale profilo, gli approdi della giurisprudenza di Strasburgo non coincidevano pienamente con quanto statuito dalla grande sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza 26 febbraio 2013, in causa C-617/10, Fransson. Nell'ambito del diritto dell'Unione, secondo quanto affermato da tale decisione, a fronte di un obbligo a carico dello Stato membro di repressione di certe condotte, l'efficacia del divieto di bis in idem basato sull'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, è subordinata ad una verifica sul carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo delle sanzioni applicate. Qualora la risposta sanzionatoria fosse sotto tale verso inadeguata il giudice potrebbe procedere nel secondo giudizio anche se il primo fosse già esaurito. Benché operante in *malam partem*, il limite all'efficacia del ne bis in idem così descritto apre la strada ad una valutazione sul peso combinato delle sanzioni applicabili in due separate sedi; valutazione che incrina la portata meramente processuale della regola.

Il divieto convenzionale di bis in idem, viceversa, escludeva, al pari di quello ricavabile nella materia penale dalla Costituzione (sentenza n. 200 del 2016), ogni valutazione di tale natura, operando su una sfera esclusivamente processuale.



Sulla base di questa premessa il rimettente, per decidere sulla sussistenza, o no, di un divieto di procedere nuovamente per lo stesso fatto, non aveva ragione di interrogarsi sulla misura della sanzione tributaria per rapportarla alla pena che avrebbe potuto applicare in caso di condanna dell'imputato.

In conclusione, il dubbio di legittimità costituzionale è stato correttamente formulato, assumendo a presupposto, in forza della giurisprudenza europea allora in essere, che il *ne bis in idem* convenzionale opera, nel rapporto tra accertamento tributario e accertamento penale, ogni qual volta sia stato definito uno dei relativi procedimenti.

La questione doveva perciò ritenersi rilevante, dato che, in seguito alla definitiva irrogazione di una sanzione convenzionalmente penale, il giudice *a quo* non avrebbe potuto procedere nel giudizio penale sul medesimo fatto senza affrontare il nodo del divieto imposto dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU.

6.- Con la sentenza 15 novembre 2016, A e B contro Norvegia, la grande camera della Corte di Strasburgo ha impresso un nuovo sviluppo alla materia di cui si discute. La rigidità del divieto convenzionale di *ne bis in idem*, nella parte in cui trova applicazione anche per sanzioni che gli ordinamenti nazionali qualificano come amministrative, aveva ingenerato gravi difficoltà presso gli Stati che hanno ratificato il Protocollo n. 7 alla CEDU, perché la discrezionalità del legislatore nazionale di punire lo stesso fatto a duplice titolo, pur non negata dalla Corte di Strasburgo, finiva per essere frustrata di fatto dal divieto di *ne bis in idem*.

Per alleviare tale inconveniente la Corte EDU ha enunciato il principio di diritto secondo cui il *ne bis in idem* non opera quando i procedimenti sono avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto («sufficiently closely connected in substance and in time»), attribuendo a questo requisito tratti del tutto nuovi rispetto a quelli che emergevano dalla precedente giurisprudenza.

In particolare la Corte di Strasburgo ha precisato (paragrafo 132 della sentenza A e B contro Norvegia) che legame temporale e materiale sono requisiti congiunti; che il legame temporale non esige la pendenza contemporanea dei procedimenti, ma ne consente la consecutività, a condizione che essa sia tanto più stringente, quanto più si protrae la durata dell'accertamento; che il legame materiale dipende dal perseguimento di finalità complementari connesse ad aspetti differenti della condotta, dalla prevedibilità della duplicazione dei procedimenti, dal grado di coordinamento probatorio tra di essi, e soprattutto dalla circostanza che nel commisurare la seconda sanzione si possa tenere conto della prima, al fine di evitare l'imposizione di un eccessivo fardello per lo stesso fatto illecito. Al contempo, si dovrà valutare anche se le sanzioni, pur convenzionalmente penali, appartengano o no al nocciolo duro del diritto penale, perché in caso affermativo si sarà più severi nello scrutinare la sussistenza del legame e più riluttanti a riconoscerlo in concreto.

7.- Con la sentenza A e B contro Norvegia, per quanto qui interessa, entrambi i presupposti intorno ai quali è stata costruita l'odierna questione di legittimità costituzionale sono venuti meno.

Il *ne bis in idem* convenzionale cessa di agire quale regola inderogabile conseguente alla sola presa d'atto circa la definitività del primo procedimento, ma viene subordinato a un apprezzamento proprio della discrezionalità giudiziaria in ordine al nesso che lega i procedimenti, perché in presenza di una "close connection" è permesso proseguire nel nuovo giudizio ad onta della definizione dell'altro.

Inoltre neppure si può continuare a sostenere che il divieto di *ne bis in idem* convenzionale ha carattere esclusivamente processuale, giacché criterio eminente per affermare o negare il legame materiale è proprio quello relativo all'entità della sanzione complessivamente irrogata. Se pertanto la prima sanzione fosse modesta, sarebbe in linea di massima consentito, in presenza del legame temporale, procedere nuovamente al fine di giungere all'applicazione di una sanzione che nella sua totalità non risultasse sproporzionata, mentre nel caso opposto il legame materiale dovrebbe ritenersi spezzato e il divieto di *ne bis in idem* pienamente operante.

Così, ciò che il divieto di *ne bis in idem* ha perso in termini di garanzia individuale, a causa dell'attenuazione del suo carattere inderogabile, viene compensato impedendo risposte punitive nel complesso sproporzionate.

È chiaro il carattere innovativo che la regola della sentenza A e B contro Norvegia ha impresso in ambito convenzionale al divieto di *ne bis in idem*, rispetto al quadro esistente al tempo dell'ordinanza di rimessione. In sintesi può dirsi che si è passati dal divieto imposto agli Stati aderenti di configurare per lo stesso fatto illecito due procedimenti che si concludono indipendentemente l'uno dall'altro, alla facoltà di coordinare nel tempo e nell'oggetto tali procedimenti, in modo che essi possano reputarsi nella sostanza come preordinati a un'unica, prevedibile e non sproporzionata risposta punitiva, avuto specialmente riguardo all'entità della pena (in senso convenzionale) complessivamente irrogata.

Questa svolta giurisprudenziale è potenzialmente produttiva di effetti con riguardo al rapporto tra procedimento tributario e procedimento penale.



In precedenza, come si è visto, l'autonomia dell'uno rispetto all'altro escludeva in radice che essi potessero sottrarsi al divieto di bis in idem. Oggi, pur dovendosi prendere in considerazione il loro grado di coordinamento probatorio, al fine di ravvisare il legame materiale, vi è la possibilità che in concreto gli stessi siano ritenuti sufficientemente connessi, in modo da far escludere l'applicazione del divieto di bis in idem, come testimonia la stessa sentenza A e B contro Norvegia, che proprio a tali procedimenti si riferisce.

Naturalmente la decisione non può che passare da un giudizio casistico, affidato all'autorità che procede. Infatti, sebbene possa affermarsi in termini astratti che la configurazione normativa dei procedimenti è in grado per alcuni aspetti di integrare una "close connection", vi sono altri aspetti che restano necessariamente consegnati alla peculiare dinamica con cui le vicende procedurali si sono attecchite nel caso concreto.

8.- Il mutamento del significato della normativa interposta, sopravvenuto all'ordinanza di rimessione per effetto di una pronuncia della grande camera della Corte di Strasburgo che esprime il diritto vivente europeo, comporta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, ai fini di una nuova valutazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale (ordinanza n. 150 del 2012). Se, infatti, il giudice *a quo* ritenesse che il giudizio penale è legato temporalmente e materialmente al procedimento tributario al punto da non costituire un bis in idem convenzionale, non vi sarebbe necessità ai fini del giudizio principale di introdurre nell'ordinamento, incidendo sull'art. 649 cod. proc. pen., alcuna regola che imponga di non procedere nuovamente per il medesimo fatto.

9.- Questa Corte tiene a sottolineare che la nuova regola della sentenza A e B contro Norvegia rende meno probabile l'applicazione del divieto convenzionale di bis in idem alle ipotesi di duplicazione dei procedimenti sanzionatori per il medesimo fatto, ma non è affatto da escludere che tale applicazione si imponga di nuovo, sia nell'ambito degli illeciti tributari, sia in altri settori dell'ordinamento, ogni qual volta sia venuto a mancare l'adeguato legame temporale e materiale, a causa di un ostacolo normativo o del modo in cui si sono svolte le vicende procedurali.

Resta perciò attuale l'invito al legislatore a «stabilire quali soluzioni debbano adottarsi per porre rimedio alle frizioni» che il sistema del cosiddetto doppio binario «genera tra l'ordinamento nazionale e la CEDU» (sentenza n. 102 del 2016).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Monza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2018.

F.to:

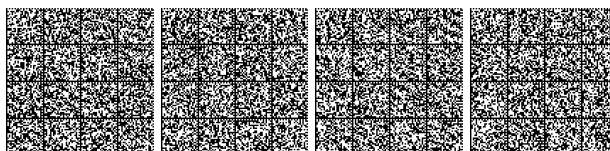
Giorgio LATTANZI, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 44

Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Attribuzione alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario di un contributo complessivo per l'esercizio delle funzioni in tema di viabilità ed edilizia scolastica - Decreto ministeriale di riparto - Procedure concertative.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, comma 754.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26-29 febbraio 2016, depositato in cancelleria l'8 marzo 2016 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2016.

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

udito nella udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 26-29 febbraio 2016 e depositato l'8 marzo 2016, la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3; 5; 97; 117, terzo e quarto comma; 118; 119 e 120 della Costituzione e per violazione del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata attribuisce alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario un contributo per l'esercizio delle funzioni in tema di viabilità ed edilizia scolastica fissato in un ammontare complessivo e determinato distintamente per ogni anno a partire dal 2016, demandando il riparto del contributo, in favore di ciascuna Provincia e Città metropolitana, ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e



delle finanze e il Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, da adottare entro il 28 febbraio 2016, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La Regione ricorrente lamenta che il riparto del contributo prescinde in modo del tutto irragionevole dalle competenze regionali in materia di programmazione e coordinamento dell'edilizia scolastica, «che sole potrebbero permettere una gestione dei fondi organica e funzionale alle effettive e complessive esigenze dell'intero territorio regionale» e deduce quindi che la disposizione impugnata si pone in contrasto con gli artt. 5 e 120 Cost., per violazione del principio di leale collaborazione, e con gli artt. 3; 97; 117, terzo e quarto comma; 118 e 119 Cost., in quanto, prevedendo che sia solo sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, anziché stabilire l'intesa in sede di Conferenza unificata, prescinde dal coinvolgimento delle Regioni, mentre, stante l'indubbio intreccio di competenze concorrenti (governo del territorio, istruzione, protezione civile), soltanto la previsione di un'intesa nell'ambito della Conferenza unificata renderebbe legittimo un contributo a destinazione vincolata, in virtù del processo di concertazione e condivisione.

Inoltre - lamenta ulteriormente la Regione ricorrente - la disposizione censurata stabilisce un vincolo di destinazione del contributo suddetto volto a finanziare «il normale esercizio delle funzioni» e si rivolge indistintamente a tutte le Province e Città metropolitane, configurando così un intervento aggiuntivo o speciale, al di fuori dei presupposti stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione al quale a maggior ragione sarebbe stata necessaria l'intesa.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel presente giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata ed affermando che le regole e le modalità volte alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica e alla riduzione delle spese territoriali costituiscono piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica, di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost. e che non sono previste norme di dettaglio, lesive dell'autonomia di cui godono le Regioni.

3.- Con memoria depositata in data 18 aprile 2017, in vista dell'udienza fissata originariamente per il 10 maggio 2017, la Regione Veneto ha ribadito le precedenti argomentazioni a sostegno della illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

Con ulteriore memoria depositata in data 16 gennaio 2018, la Regione ha sostenuto in particolare che nessun rilievo assume l'intervenuto mutamento del quadro normativo: a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 8, comma 1-ter, del decreto-legge 24 giugno 2016, n.113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2016, n. 160, la disposizione censurata è stata modificata solo nell'ammontare del contributo, con la conseguenza che tale modifica non ha inciso sulle censure sviluppate nel ricorso, non avendo eliminato la lesione dell'autonomia regionale.

4.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, in data 18 aprile 2017, una prima memoria, ribadendo le precedenti conclusioni in punto di non fondatezza della questione.

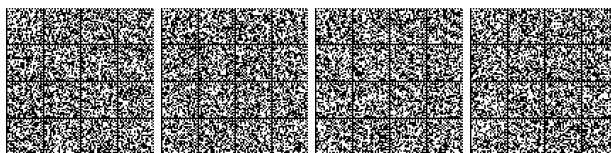
In particolare l'Avvocatura ha posto in rilievo come, nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, sia ben possibile per lo Stato intervenire in tutti i casi in cui occorra rispondere all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione. Inoltre, la disposizione in esame si inserirebbe nel più ampio disegno legislativo volto al «coordinamento della finanza pubblica» e a tal riguardo richiama la sentenza di questa Corte n. 272 del 2015, secondo cui la predetta attività statutale comprende anche quelle attività «aventi la funzione di "riorientare" la spesa pubblica [...] per una complessiva maggior efficienza del sistema».

Con una successiva memoria del 16 gennaio 2018, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito nel sostenere l'infondatezza del ricorso senza però nulla osservare quanto al mutato quadro normativo.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, in riferimento agli artt. 3; 5; 97; 117, terzo e quarto comma; 118; 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata stabilisce: «Alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario è attribuito un contributo complessivo di 495 milioni di euro nell'anno 2016, 470 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, di cui 245 milioni di euro per l'anno 2016, 220 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2020 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 a favore delle province e 250 milioni di euro a favore delle città metropolitane, finalizzati al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto



con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, da adottare entro il 28 febbraio 2016, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, è stabilito il riparto del contributo di cui al periodo precedente, tenendo anche conto degli impegni desunti dagli ultimi tre rendiconti disponibili relativi alle voci di spesa di cui al primo periodo».

La Regione ricorrente lamenta che il riparto del contributo suddetto prescinde in modo del tutto irragionevole dalle competenze regionali in materia di programmazione e coordinamento dell'edilizia scolastica, dal momento che la disposizione censurata, nel demandare il riparto del contributo ad un successivo decreto ministeriale, prevede soltanto che sia sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, anziché prescrivere l'intesa in sede di Conferenza unificata, prescindendo così dal coinvolgimento delle Regioni, mentre, stante l'indubbio intreccio di competenze concorrenti (governo del territorio, istruzione, protezione civile) sarebbe necessaria la previsione di un'intesa nell'ambito della Conferenza unificata Stato-Regioni ed autonomie locali.

2.- Le questioni sono inammissibili per sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente.

3.- Deve premettersi che, successivamente alla proposizione del ricorso è stato emanato il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2016, n. 160, la quale all'art. 8 - rubricato «Riparto del contributo alla finanza pubblica di province e città metropolitane» - ha, al comma 1-ter, specificamente previsto il riparto dei contributi di cui alla disposizione censurata, rinviando alla Tabella 2, allegata al decreto stesso e recante l'indicazione degli importi destinati a ciascuna Provincia e Città metropolitana. Tale disposizione, infatti, così dispone: «Per l'anno 2016, l'ammontare del contributo di cui al comma 754 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a favore di ciascuna provincia e città metropolitana delle regioni a statuto ordinario è stabilito negli importi indicati nella tabella 2 allegata al presente decreto».

Quanto al riparto del contributo in relazione alle annualità successive al 2016, dapprima, in data 23 marzo 2017, è stato raggiunto l'accordo - ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) - in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Successivamente - ed in conformità a tale accordo - è stato emanato il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 21 giugno 2017, n. 96, il quale, all'art. 17, ha disciplinato il riparto del contributo in questione per le annualità successive al 2016. In particolare il citato art. 17, collocato nel Titolo II (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), prescrive: «Per gli anni 2017 e seguenti l'ammontare del contributo di cui all'articolo 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a favore di ciascuna provincia e città metropolitana delle regioni a statuto ordinario, è stabilito nell'importo indicato nella tabella 3 allegata al presente decreto».

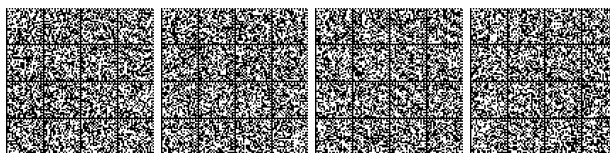
Si ha quindi, nel complesso, che, diversamente da quanto previsto dalla disposizione censurata, il riparto del contributo, ivi previsto, non è avvenuto, per tutte le annualità dal 2016 al 2021, nonché a regime per ogni anno successivo al 2021, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, ma con le due menzionate disposizione legislative; le quali - lasciando invariato l'ammontare complessivo del contributo - hanno direttamente operato il riparto di cui al comma 754 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, sostituendosi, in tal modo, all'originaria previsione secondo cui il riparto dello stesso sarebbe dovuto avvenire con decreto del Ministro dell'interno.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione ricorrente, è testuale che dapprima l'art. 8, comma 1-ter, della legge n. 160 del 2016, quanto all'annualità 2016, e poi l'art. 17 del d.l. n. 50 del 2017, quanto a tutte le annualità successive fino al 2021 nonché, a regime, per ogni anno ulteriore, abbiano direttamente operato il riparto dei contributi in relazione a tutte le medesime annualità indicate nella disposizione censurata, come si evince dalla lettura delle tabelle cui tali disposizioni rinviano. Le quali, sovrapponendosi a quella censurata, hanno comportato l'abrogazione di quest'ultima, quanto al riparto del contributo, per incompatibilità con la nuova disciplina (ex art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile).

Si tratta, allora, di verificare come tale successione nel tempo delle citate disposizioni - che non risultano essere state impugnate dalla Regione Veneto, né da altre Regioni - incida sulle proposte questioni di legittimità costituzionale.

4.- Deve innanzi tutto escludersi che sia cessata la materia del contendere.

La Regione si duole che il riparto del contributo in questione, in favore di Province e Città metropolitane, sia stato originariamente previsto con atto amministrativo del potere esecutivo senza coinvolgimento, né interlocuzione, della Conferenza unificata, ma solo sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, chiedendo che, con pronuncia additiva di incostituzionalità, sia introdotta, nella disposizione censurata, la previa intesa in sede di Conferenza unificata.



Successivamente - come già sopra rilevato - tale riparto è stato operato dapprima dal legislatore in sede di legge di conversione di un decreto legge per il primo anno (art. 8, comma 1-ter, della legge n. 160 del 2016) e, per le annualità a seguire, dal Governo con decreto legge (art. 17 del d.l. n. 50 del 2017), previo accordo in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali.

È stato quindi già interamente operato il riparto del contributo, ma senza alcun coinvolgimento o interlocuzione della Conferenza unificata; sicché non solo la richiesta della Regione di adeguato coinvolgimento in sede di riparto del contributo non è stata accolta, ma anzi la denunciata lesione delle dedotte competenze regionali si sarebbe pienamente consumata con le due disposizioni legislative che hanno direttamente regolato il riparto in luogo del decreto ministeriale originariamente previsto dalla disposizione impugnata senza alcuna interlocuzione con le Regioni.

Ciò assicura che non è cessata affatto la materia del contendere essendo rimasta insoddisfatta la pretesa della regione ricorrente.

In proposito questa Corte ha affermato che ricorrono i presupposti di una decisione di cessazione della materia del contendere solo ove lo *ius superveniens* abbia carattere satisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso e non vi sia stata applicazione medio tempore della disposizione censurata (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018, n. 191, n. 170, n. 59 e n. 8 del 2017).

In particolare, in un analogo caso di sopravvenuta abrogazione della disposizione impugnata con ricorso in via principale e di introduzione di una nuova disposizione di analogo contenuto, questa Corte ha escluso che si fosse determinata una situazione di cessazione della materia del contendere ed è passata ad esaminare invece la possibilità del trasferimento della questione di legittimità costituzionale, ritenuta, in quel caso, sussistente (sentenza n. 533 del 2002).

5.- Anche in questo giudizio occorre allora verificare se sia possibile, o no, trasferire la questione di legittimità costituzionale sulle nuove disposizioni che hanno regolato il riparto del contributo in esame.

In passato, con riferimento all'ipotesi, all'epoca ricorrente, della reiterazione di decreti-legge non convertiti (prima che ciò fosse dichiarato, da questa Corte, contrario a Costituzione con sentenza n. 360 del 1996), si riteneva che il venir meno della impugnata disposizione del decreto-legge non convertito, anche se riprodotta in altra successiva disposizione, comportasse tout court la manifesta inammissibilità della relativa questione (*ex plurimis*, ordinanze n. 470, n. 508 e n. 509 del 1993).

Però, a partire dalla sentenza n. 84 del 1996, che ha costituito un innovativo arresto giurisprudenziale, in seguito più volte ribadito, si è affermata la possibilità del "trasferimento" della questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione. La Corte, muovendo dalla distinzione tra disposizione e norma, ha puntualizzato che oggetto della questione di costituzionalità è la norma (ossia il precetto o regola iuris) veicolata dalla disposizione (ossia la legge o l'atto avente forza di legge ex art. 134 Cost.) nella misura in cui quest'ultima, a seguito di interpretazione, esprime tale norma. Se muta la disposizione (per *ius superveniens*), ma la norma rimane invariata nel suo contenuto (e, con essa, le censure che la investono), la Corte opera il sindacato di costituzionalità sulla medesima norma e riferisce l'esito di tale scrutinio alla nuova disposizione, sulla quale la questione risulta quindi "trasferita".

Questo principio, enunciato per la prima volta in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale, è stato poi ripetutamente ribadito dalla Corte anche - e soprattutto - in giudizi in via principale (*ex plurimis*, sentenze n. 249 del 2014, n. 70 del 2012, n. 40 del 2010, n. 237 e n. 139 del 2009).

Inoltre, in linea di continuità con tale giurisprudenza, il trasferimento della questione di costituzionalità è stato ritenuto possibile anche quando la nuova disposizione non sia perfettamente identica a quella originariamente censurata, ma presenti differenze minime e comunque marginali; ciò in ragione di un concorrente «principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione» (sentenza n. 80 del 2017). In tale evenienza il trasferimento della questione di costituzionalità in realtà comporta altresì una sua qualche estensione, nel senso che il suo oggetto finisce per abbracciare la disposizione anche come successivamente modificata, senza per questo sconfinare nell'area del sindacato in via consequenziale che presuppone invece una disposizione (e una norma) diverse. In particolare si è affermato che in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità deve essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente, senza che ne sia conseguita l'alterazione della sua portata precettiva (sentenze n. 30 e n.193 del 2012). Il trasferimento deve invece escludersi se, a seguito della modifica, la disposizione risulti dotata «di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria» (sentenza n. 219 del 2013); nel qual caso la nuova disposizione va impugnata con autonomo ricorso, senza che sia possibile il trasferimento che altrimenti «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione» (sentenze n. 40 del 2016, n. 17 del 2015, n. 138 del 2014 e n. 300 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 32 del 2012).



Si ha quindi che dal carattere dispositivo del giudizio di costituzionalità in via principale e dall'inderogabilità del termine per proporre la relativa impugnativa discende che solo una modifica del tutto marginale comporta che la questione rimanga sostanzialmente negli stessi termini e permanga, senza che vi sia lesione del contraddittorio, l'interesse alla decisione della parte ricorrente anche in mancanza di impugnazione della disposizione sopravvenuta da parte di quest'ultima.

6.- Ebbene, nella specie le nuove sopravvenute disposizioni sul riparto del contributo in esame, che si è già rilevato non essere affatto soddisfattive per la Regione ricorrente, presentano un contenuto radicalmente innovativo, rispetto a quello della disposizione censurata con il ricorso introduttivo del giudizio di costituzionalità, e nient'affatto di carattere marginale sia perché ben diversa è la loro portata precettiva rispetto alla disposizione censurata, sia perché non più conferenti sono le ragioni di illegittimità costituzionale argomentate dalla ricorrente nel dedurre la lesione delle competenze regionali.

Mentre la disposizione censurata demandava il riparto ad una fonte subordinata, neppure di carattere normativo bensì di natura amministrativa (il decreto ministeriale suddetto), le citate disposizioni legislative sopravvenute (della legge n. 160 del 2016 e del d.l. n. 50 del 2017), lasciando invariato l'ammontare complessivo del contributo anno per anno, hanno esse stesse operato il riparto in favore delle singole Province e Città metropolitane, così elevando la fonte della sua regolamentazione al livello di normazione primaria e provvedendo direttamente senza più alcun meccanismo di delega ad altra fonte.

Inoltre non più conferente è la censura della Regione ricorrente che afferiva al procedimento implicato dalla disposizione impugnata nella parte in cui quest'ultima, demandando il riparto ad un atto amministrativo, non contemplava la previa intesa in sede di Conferenza unificata. Una volta elevata la fonte del riparto - non più l'atto amministrativo, qual era il previsto decreto ministeriale, bensì le citate disposizioni di normazione primaria - le censure che in ipotesi la Regione ricorrente avrebbe potuto muovere - ma con autonoma e distinta impugnativa - necessariamente avrebbero avuto un contenuto ed un'articolazione argomentativa ben diversi, essendo ferma la giurisprudenza di questa Corte secondo cui il principio collaborativo e segnatamente la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata non operano nel caso del procedimento legislativo di produzione della normativa primaria, non essendo l'esercizio della funzione legislativa soggetto a procedure di leale collaborazione (sentenze n. 237 del 2017, n. 43 e n. 65 del 2016, n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007).

Solo nel caso di legge di delega, che prefigura un successivo procedimento legislativo di formazione della fonte delegata, è possibile ipotizzare, come questa Corte ha già affermato (sentenza n. 237 del 2017), che, a particolari condizioni, debba innestarsi nel corso dell'emanazione del decreto legislativo un momento di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 251 del 2016).

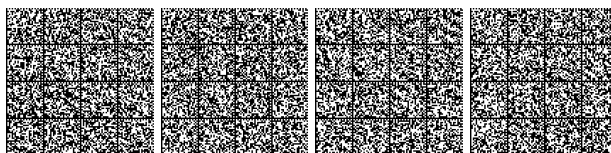
7.- In sintesi, si ha che da una parte le nuove disposizioni, sopravvenute come *ius superveniens*, recano una normativa significativamente diversa da quella espressa dalla disposizione censurata con il ricorso introduttivo di questo giudizio prevedendo non più la devoluzione del riparto del contributo in esame ad un atto amministrativo, nella forma del decreto ministeriale, ma operando direttamente il riparto stesso con l'assegnazione delle singole somme a ciascuna Provincia e Città metropolitana. D'altra parte, rispetto alle nuove disposizioni, risulta non essere più conferente l'originaria censura del mancato coinvolgimento delle Regioni mediante la previa intesa in sede di Conferenza unificata nel procedimento amministrativo originariamente mirato all'adozione del decreto ministeriale previsto dalla disposizione impugnata.

Pertanto - come già ritenuto da questa Corte in analogo fattispecie - «la norma ha assunto un nuovo e diverso contenuto, la cui lesività avrebbe potuto essere denunciata dalla Regione solo adempiendo all'onere di tempestiva impugnazione» (sentenze n. 40 del 2010; in senso conforme, sentenza n. 162 del 2007).

8.- Non essendo possibile il trasferimento della questione, questa continua ad avere ad oggetto la disposizione - e la norma - originarie.

Ed allora, non avendo la norma mai avuto applicazione, né mai potendo averne a partire dal momento in cui la disposizione che la conteneva è stata sostituita dal più volte richiamato *ius superveniens*, quanto al riparto del contributo, e quindi è stata abrogata, in tale parte, per incompatibilità, consegue la sopravvenuta carenza di interesse della Regione ricorrente, che non può più ottenere il coinvolgimento della Conferenza unificata nell'emanazione dell'atto amministrativo originariamente deputato ad operare il riparto del contributo, perché tale atto non c'è stato e più non potrà esserci.

Da ciò, l'inammissibilità delle questioni di costituzionalità della disposizione originariamente censurata in riferimento a tutti i parametri evocati in ricorso.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 754, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3; 5; 97; 117, terzo e quarto comma; 118; 119 e 120 della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180044

N. 45

Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Instaurazione con rito ordinario di una causa soggetta a rito speciale (opposizione a decreto ingiuntivo per credito inerente a rapporto di locazione) - Conseguente mutamento del rito - Effetti sostanziali e processuali.

– Codice di procedura civile, art. 426.

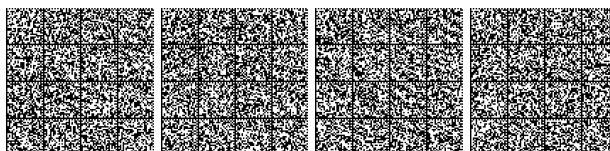
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 426 del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, nel procedimento civile vertente tra Morris Bragato in proprio e nella qualità di legale rappresentante della Agrojepistema Bragato Luciano di Bragato Morris & C. snc e Diego Carpenedo, con ordinanza del 16 gennaio 2017, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 7 febbraio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo - proposto «nelle forme ordinarie», con atto di citazione notificato alla controparte, in relazione al quale era stato però disposto il mutamento del rito, per inerenza del credito azionato a rapporto di locazione ricadente (ex art. 447-*bis* del codice di procedura civile) nell'ambito delle controversie per le quali è prescritto il rito speciale del lavoro (da introdursi con deposito del ricorso in cancelleria ai sensi degli articoli 409 e seguenti dello stesso codice) - l'adito Tribunale ordinario di Verona, in composizione monocratica, chiamato a pronunciarsi sull'eccezione avversaria di tardività dell'opposizione, risultandone il deposito effettuato oltre il termine perentorio (di 40 giorni dalla notificazione del decreto ingiuntivo) di cui all'art. 641 cod. proc. civ., ha ritenuto di conseguenza rilevante, e non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, ed ha perciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 426 cod. proc. civ., nella parte, appunto, in cui, secondo l'interpretazione giurisprudenziale consolidatasi in termini di diritto vivente, «non prevede che, in caso di introduzione con rito ordinario di una causa soggetta al rito previsto dagli art. 409 e ss. c. p. c. e di conseguente mutamento del rito, gli effetti sostanziali e processuali della domanda si producano secondo le norme del rito ordinario, seguito fino al mutamento».

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata, così interpretata, violerebbe l'art. 3 Cost., per irragionevolezza, e gli artt. 24 e 111 Cost., per il *vulnus*, che ne conseguirebbe, al diritto all'effettività della tutela giurisdizionale e ad un giusto processo.

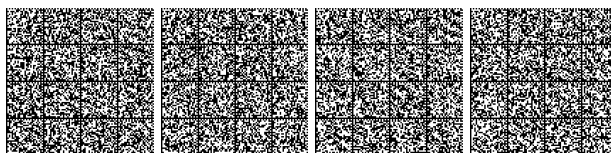
In relazione al primo profilo, verrebbero, infatti, in rilievo, sia la sopravvenuta previsione normativa di cui all'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sia i principi rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale in tema di «*translatio iudicii*» (sentenze n. 77 del 2007 e n. 223 del 2013), alla cui stregua gli effetti processuali dell'originaria domanda si conservano, rispettivamente, anche nell'ipotesi di erronea scelta del rito o di proposizione ab origine della domanda stessa dinanzi a giudice incompetente o sprovvisto di giurisdizione.

Quanto al secondo profilo, «l'applicazione riduttiva del principio di strumentalità della forma [...] ed in particolare il condizionamento dell'operatività del principio della sanatoria per raggiungimento dello scopo alla tempestiva realizzazione degli effetti tipici dell'atto introduttivo del rito corretto» - quali, appunto, si rifletterebbero nella disposizione denunciata - la renderebbero, appunto, ingiustificata e lesiva del diritto alla effettività della tutela giurisdizionale dell'attore.

2.- Nessuna delle parti del giudizio *a quo* si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- L'art. 426 del codice di procedura civile, sotto la rubrica «Passaggio dal rito ordinario al rito speciale», testualmente dispone, al primo comma, che «[i]l giudice, quando rileva che una causa promossa nelle forme ordinarie riguarda uno dei rapporti [di lavoro] previsti dall'articolo 409, fissa con ordinanza l'udienza di cui all'articolo 420 e il termine perentorio entro il quale le parti dovranno provvedere all'eventuale integrazione degli atti introduttivi mediante deposito di memorie e documenti di cancelleria».



2.- Con riferimento, in particolare, all'ipotesi in cui una causa di opposizione a decreto ingiuntivo concesso per crediti relativi a un rapporto di locazione - e per ciò, soggetta al rito speciale previsto per i rapporti di lavoro (in virtù del rinvio a questo operato dall'art. 447-bis cod. proc. civ.) - sia stata erroneamente, invece, promossa con atto di citazione, «nelle forme ordinarie», la Corte di cassazione, in sede di esegesi del predetto art. 426, è, da data risalente, ferma nel ritenere che la citazione può produrre gli effetti del ricorso solo se sia depositata in cancelleria entro il termine di cui all'art. 641 cod. proc. civ., non essendo sufficiente che, entro tale data, sia stata notificata alla controparte (da ultimo, sezione sesta civile, ordinanze 19 settembre 2017, n. 21671 e 29 dicembre 2016, n. 27343; sezioni unite civili, sentenza 23 settembre 2013, n. 21675; in precedenza, *ex plurimis*, terza sezione civile, sentenza 2 aprile 2009, n. 8014; e sezione lavoro, sentenza 26 marzo 1991, n. 3258).

In tal senso l'esegesi dell'art. 426 cod. proc. civ. si è ormai consolidata come “diritto vivente”.

3.- Il Tribunale ordinario di Verona - nel corso, appunto, di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo relativo a crediti in materia di locazione, irrualmente introdotto con atto di citazione poi tardivamente depositato in cancelleria di cui la controparte aveva per tal profilo, però, eccetto l'inammissibilità - ha ritenuto, di conseguenza, rilevante, e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, ed ha quindi sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 426 c. p. c. come interpretato dal giudice della nomofilachia, «nella parte in cui non prevede che, in caso di introduzione con rito ordinario di una causa soggetta al rito previsto dagli artt. 409 e ss. c. p. c. e di conseguente mutamento del rito, gli effetti sostanziali e processuali si producano secondo le norme del rito ordinario, seguito fino al mutamento».

4.- L'irrelevanza della data di non rituale introduzione del giudizio, ai fini del rispetto del termine di decadenza cui sia sottoposta la causa, corollario pacifico della riferita giurisprudenza, sarebbe conseguente, secondo il rimettente, alla «mancanza, nella disciplina del processo in caso di erronea scelta del rito [...], di una previsione che ricollegghi tutti gli effetti processuali della domanda (e quindi anche quello della litispendenza) all'atto introduttivo del rito erroneamente scelto, secondo le forme proprie di quest'ultimo».

Ma, proprio in ragione di tale “vuoto normativo” (che il giudice *a quo* sostanzialmente chiede a questa Corte di colmare con una pronunzia additiva), il censurato art. 426 cod. proc. civ., violerebbe, a suo avviso, l'art. 3 Cost., per irragionevolezza, e gli artt. 24 e 111 Cost., per il vulnus, che ne conseguirebbe, al diritto dell'effettività della tutela giurisdizionale e ad un giusto processo.

La sanatoria dimidiata, e non piena, dell'atto non ritualmente introdotto «nelle forme ordinarie» (in luogo di quelle del rito speciale per esso previste) - quale unicamente consentita dalla disposizione impugnata - non sarebbe, infatti, più coerente alla sopravvenuta previsione normativa di cui all'art. 4, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), a tenore della quale gli effetti della domanda si producono facendo riferimento alla forma e quindi alla data dell'atto (sia pur erroneamente) in concreto prescelto e non a quella che l'atto avrebbe dovuto avere, e che assuma a seguito della conversione del rito.

E ciò in linea con una “inversione di tendenza” (cui fa riferimento il legislatore del 2011, e che rimanda, peraltro, al principio generale di sanatoria dell'atto per raggiungimento dello scopo, di cui all'art. 156 cod. proc. civ.), nel solco della quale si inserisce anche la cosiddetta *translatio iudicii* ex art. 59, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), in termini di salvezza degli effetti sostanziali e processuali che la domanda avrebbe prodotto se il giudice di cui è stata dichiarata la giurisdizione fosse stato adito fin dalla instaurazione del primo giudizio, oltre ad una, sia pur eccentrica, pronuncia delle stesse sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 14 aprile 2011, n. 8491), sulla ritenuta sostanziale equipollenza delle forme del ricorso e della citazione ai fini dalla introduzione della impugnazione delle delibere condominiali.

5.- Le argomentazioni e i rilievi spesi dal giudice rimettente (anche in sintonia con la posizione di parte della dottrina processualciviltistica) muovono nella direzione di una ridefinizione del «passaggio dal rito ordinario al rito speciale» - quale ora recata dall'art. 426 cod. proc. civ., in termini di “diritto vivente” - su una linea di maggior coerenza con la disciplina dei nuovi riti speciali, nel senso che il mutamento del rito (rispondente ad un principio di conservazione dell'atto proposto in forma erronea) operi, in ogni caso, solo pro futuro, ossia ai fini del rito da seguire all'esito della conversione, senza penalizzanti effetti retroattivi, restando - in altri termini - fermi quelli, sostanziali e processuali, riconducibili all'atto introduttivo, sulla scorta della forma da questo in concreto assunta (e, cioè, nel caso in esame, sulla base di un atto di citazione tempestivamente comunque notificato alla controparte).

6.- Una tale auspicata riformulazione del meccanismo di conversione del rito sub art. 426 cod. proc. civ. riflette, appunto, una valutazione di opportunità, e di maggior coerenza di sistema, di una sanatoria piena, e non dimidiata, dell'atto irrutuale, per raggiungimento dello scopo. Ma non per questo risponde ad una esigenza di *reductio ad legitimi-*



tatem della disciplina attuale, posto che tale disciplina (a sua volta coerente ad un principio di tipicità e non fungibilità delle forme degli atti) non raggiunge quella soglia di manifesta irragionevolezza che consente il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme processuali.

Con riguardo alla fattispecie in esame, questa Corte ha già avuto, peraltro, anche occasione di affermare che la diversa disciplina dell'opposizione a decreto ingiuntivo nel rito ordinario e in quello del lavoro (applicabile anche alle controversie in materia di locazione) «è giustificata [...], essendo finalizzata alla concentrazione della trattazione ed alla immediatezza della pronuncia» (ordinanza n. 152 del 2000, che richiama la precedente ordinanza n. 936 del 1988) e che «il principio della legale conoscenza delle norme [...] non può non valere quando la parte si avvalga, come nel caso di opposizione a decreto ingiuntivo, del necessario patrocinio del difensore, ben in grado di desumere la causa petendi dagli atti notificati alla parte» (ordinanza n. 152 del 2000, che richiama le sentenze n. 347 del 1987 e n. 61 del 1980).

7.- A fronte, dunque, di un *petitum* implicante l'opzione per la modifica di una regola processuale - opzione di per sé meritevole di considerazione, ma comunque rientrante nell'ambito delle scelte riservate alla discrezionalità del legislatore - la questione in esame va, pertanto, dichiarata inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 426 del codice di procedura civile, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Verona, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180045

N. 46

Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Determinazione delle aliquote del contributo di solidarietà sui trattamenti pensionistici di importo superiore a 50.000,00 euro erogati dal Fondo pensioni Sicilia, nonché dagli enti di cui all'art. 1 della legge regionale n. 10 del 2000 - Destinazione al bilancio statale dei risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa di cui all'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, adottate dagli organi costituzionali, dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.



- Legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), art. 22, comma 1; legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», art. 1, comma 487.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie) e dell'art. 1, comma 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promosso dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana nel procedimento vertente tra Costantino Sferrazza e la Regione Siciliana e altri, con ordinanza del 5 aprile 2017, iscritta al n. 114 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

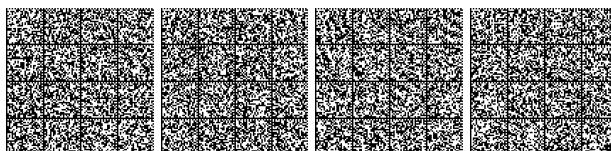
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 7 febbraio 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe - emessa sul ricorso di un dipendente in quiescenza della Regione Siciliana, il quale chiedeva che il trattamento di pensione ordinaria in godimento «non fosse sottoposto al prelievo di cui all'art. 22 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21», con conseguente restituzione di quanto, sulla base di detta norma, trattenutogli a titolo di contributo di solidarietà - l'adito giudice unico per le pensioni della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, premessane la rilevanza, ha sollevato questione incidentale di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 22, comma 1, della predetta legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), il quale prevede che, a decorrere dalla sua entrata in vigore e fino al 31 dicembre 2016, sui trattamenti pensionistici erogati dal Fondo pensioni Sicilia, di importo annuo superiore ad euro 50.000,00 e fino ad euro 91.251,16 (con aliquote progressive del 5 e del 5,50 per cento), è dovuto «il contributo di solidarietà introdotto [sulle pensioni di importo superiore a 14 volte il trattamento minimo INPS, e cioè ad € 91.251,16] dall'art. 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e successive modifiche e integrazioni»;



b) e «per quanto occorra», dell'art 1, comma 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», a tenore del quale «i risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al fondo di cui al comma 48».

Secondo il rimettente, le su citate disposizioni violerebbero:

a) gli artt. 2, 3, e 53 della Costituzione e (quanto alla sola legge regionale) l'art. 36 del regio decreto legge 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in quanto il contributo in questione, «non essendo utilizzabile per espressa previsione normativa all'interno del solo circuito previdenziale», contrasterebbe con i principi posti nella sentenza n. 116 del 2013 di questa Corte, caratterizzandosi come un mascherato prelievo tributario gravante, in modo irragionevole e discriminatorio, sui soli pensionati ex dipendenti della Regione Siciliana;

b) ovvero, sotto diverso profilo, gli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., ove si ritenga che il prelievo di cui al denunciato comma 1 dell'art. 22 della legge regionale n. 21 del 2014 non rivesta natura tributaria, ma quella di prestazione imposta ai sensi dell'art. 23 Cost.; la quale risulterebbe allora connotata da irragionevolezza, poiché - essendo fatta salva (dal comma 2 dello stesso art. 22) l'applicazione anche del contributo statale di cui all'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, le (sole) pensioni dei dipendenti in quiescenza della Regione Siciliana resterebbero così soggette ad un doppio prelievo.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per una declaratoria di inammissibilità o, comunque, di non fondatezza delle questioni sollevate.

Dopo aver analiticamente riassunto le ragioni poste a base della dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale a suo tempo sollevate in relazione all'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013 (sentenza n. 173 del 2017), la difesa dello Stato sostiene che il censurato art. 22, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2014 - recante una misura di risparmio di spesa adottata dalla Sicilia nel quadro della sua autonomia di Regione a statuto speciale - «da un lato, assicura coerenza e razionalità al sistema e, dall'altro, tiene conto, nella giusta misura, dell'esigenza di garantire l'equilibrio tra mezzi disponibili e prestazioni previdenziali erogate; in ossequio sia all'articolo 3 della Costituzione, che impone il rispetto del canone di eguaglianza in senso formale e sostanziale, sia in adempimento, appunto, del vincolo imposto dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione». Ed aggiunge che «[l']eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della predetta disposizione comporterebbe minori entrate per la finanza pubblica e, perciò, effetti finanziari negativi di rilevante entità».

3.- Non si è costituita in questo giudizio la parte ricorrente nel procedimento principale.

Considerato in diritto

1.- Il giudice unico per le pensioni della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Sicilia, chiede a questa Corte di pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale». Disposizioni varie) e, «per quanto occorra», dell'art. 1, comma 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)». E ciò per sospetto contrasto, sotto vari profili, con gli artt. 2, 3, 36, 38 e 53 della Costituzione e, quanto alla sola disposizione regionale, con l'art. 36 dello statuto della Regione Siciliana (approvato con regio decreto legge 15 maggio 1946, n. 455 e convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2).

1.1.- Il censurato art. 22 della legge regionale n. 21 del 2014, al suo comma 1, testualmente dispone che «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 31 dicembre 2016 per i trattamenti pensionistici superiori a euro 50.000,00 erogati dal Fondo pensioni Sicilia, nonché dagli enti di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 e successive modifiche ed integrazioni qualora a carico dei rispettivi bilanci, il contributo di solidarietà introdotto dall'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e successive modifiche e integrazioni è dovuto nelle aliquote pari a: a) 5 per cento per la parte eccedente l'importo annuo di euro 50.000,00 e



fino all'importo annuo pari a euro 65.179,40; *b*) 5,50 per cento per la parte eccedente il precedente importo annuo e fino all'importo annuo pari a euro 91.251,16».

E, al successivo comma 2, stabilisce che «[r]esta ferma l'applicazione dell'articolo 1, comma 486, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e successive modifiche ed integrazioni».

Il precedente art. 21 della stessa legge prevede poi, sub lettera *b*) del suo comma 2, che «le entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 22» siano destinate alle finalità di cui all'art. 53 della legge regionale 12 maggio 2010, n. 11 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2010) e dunque a fini di sostegno economico ai datori di lavoro che assumano lavoratori svantaggiati, molto svantaggiati o disabili.

1.2.- A sua volta, il pure censurato comma 487 dell'art. 1 della legge statale n. 147 del 2013 dispone che «[i] risparmi derivanti dalle misure di contenimento della spesa adottate, sulla base dei principi di cui al comma 486, dagli organi costituzionali, dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, nell'esercizio della propria autonomia, anche in riferimento ai vitalizi previsti per coloro che hanno ricoperto funzioni pubbliche elettive, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinati al Fondo di cui al comma 48 [Fondo di garanzia per le piccole imprese e per la prima casa]».

Infine, il richiamato comma 486 dell'art. 1 della predetta legge n. 147 del 2013 - che ha superato il vaglio di costituzionalità con la sentenza n. 173 del 2016 - stabilisce che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS [e, cioè, ad euro 91.251,16], è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS (...). Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo», ossia dagli interventi di salvaguardia pensionistica dei lavoratori cosiddetti "esodati".

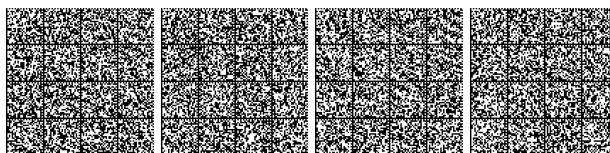
2.- Nel contesto di tale complessivo quadro normativo, il rimettente denuncia, come detto, sia l'art. 22, comma 1, della legge regionale n. 21 del 2014 - sul presupposto che trovi applicazione, quanto all'acquisizione al bilancio regionale degli importi dei contributi ivi disciplinati, l'art. 21, comma 2, lettera *b*), della legge medesima - sia, «per quanto occorra», l'art. 1, comma 487, della legge n. 147 del 2013. E, con riguardo ad entrambe tali disposizioni, in ragione della ritenuta loro natura tributaria, evoca come parametri gli artt. 2, 3 e 53 Cost. e (quanto alla sola norma regionale) l'art. 36 dello statuto di autonomia, prospettandone la violazione sulla base dei principi enunciati nella sentenza di questa Corte n. 116 del 2013.

Parallelamente, e con riferimento all'ipotesi che si attribuisca al prelievo contestato la diversa natura di "prestazione imposta" ex art. 23 Cost., il giudice *a quo* censura le stesse disposizioni, in riferimento agli artt. 2, 3, 36 e 38 Cost., invocando, in questo caso, come precedente a conforto del proprio assunto, la successiva sentenza di questa Corte n. 173 del 2016.

3.- Tali essendo i termini della sua prospettazione, la questione è, sotto più profili, inammissibile.

In primo luogo, perché formulata in base a più opzioni ermeneutiche, sostanzialmente alternative, investenti disposizioni in parte distinte, lasciando alla Corte di dover scegliere quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità da dover infine scrutinare (*ex plurimis*, sentenza n. 22 del 2016; ordinanze n. 18 del 2016, n. 41 del 2015 e n. 49 del 2010). In secondo luogo, per l'assenza di un nesso di subordinazione logico-giuridica anche tra le qualificazioni (come tributo o prestazione d'imposta) del prelievo impugnato, declinate su un piano di sostanziale parità. Inoltre perché, anche nella prospettiva della natura tributaria del prelievo, il rimettente (che pur riferisce che il Fondo pensioni «ha dichiarato di accantonare le somme del contributo in questione per utilizzarle, esclusivamente, all'interno del sistema previdenziale regionale») non chiarisce se una tale natura del contributo imposto dalla Regione sia da lui presupposta in ragione della sua destinazione al bilancio regionale per finalità sociali (ex art. 21, comma 2, lettera *b*, della legge regionale n. 21 del 2014) ovvero della destinazione al bilancio dello Stato, come previsto dal comma 487 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, che parallelamente egli denuncia, con ciò incorrendo anche in un difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione Siciliana 12 agosto 2014, n. 21 (Assestamento del bilancio della Regione per l'anno finanziario 2014. Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie) e dell'art. 1, comma 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, ed all'art. 36 del regio decreto legge 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180046

n. 47

Sentenza 7 febbraio - 2 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto - Contratto di autotrasporto di merci su strada per conto terzi non stipulato in forma scritta - Determinazione del corrispettivo - Regime transitorio.

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133 - art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, «nel testo temporale vigente».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, promosso dal Tribunale ordinario di Lucca, nel procedimento vertente tra Ondulati Giusti spa e il Fallimento G. F. M. Trasporti srl, con ordinanza del 22 febbraio 2017, iscritta al n. 102 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 febbraio 2018 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Lucca, con ordinanza del 22 febbraio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, «nel testo temporale vigente», nella parte in cui introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali per conto terzi.

1.1.- L'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 6 e 7, nel testo in vigore alla data dell'esecuzione delle prestazioni oggetto del giudizio *a quo* (2010 - 2011), prevedeva che, qualora il contratto di trasporto di merci su strada non fosse stipulato in forma scritta (come nel caso di specie), il corrispettivo minimo dovuto al vettore dovesse essere pari alla somma di due parametri.

Un primo parametro era dato dal prodotto del costo chilometrico medio del carburante per il numero dei chilometri percorsi. Il costo medio del carburante era calcolato sulla base di quanto determinato dall'Osservatorio sulle attività di trasporto (da ora: Osservatorio), di cui all'art. 9 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), tenuto conto delle rilevazioni effettuate mensilmente dal Ministero dello sviluppo economico.

Un secondo parametro era pari alla quota dei costi di esercizio, diversi dal costo del carburante. Tale quota era calcolata tenendo conto sempre di quanto determinato dall'Osservatorio, a cui spettava, due volte l'anno (entro il quindicesimo giorno di giugno e di dicembre), stabilire la quota percentuale d'incidenza del costo del carburante sul totale dei costi di esercizio.

Il successivo comma 8 stabiliva che, qualora la parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella diretta a coprire i costi di carburante, risultasse indicata in un importo inferiore a quello dei costi minimi di esercizio, il vettore poteva chiedere al committente il pagamento della differenza. L'azione, per i contratti conclusi in forma verbale, si prescriveva in cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto.

Fino all'adozione delle determinazioni fatte dall'Osservatorio, inoltre, il comma 10 dell'art. 83-*bis* prevedeva una disciplina transitoria. In particolare, nel testo introdotto dal decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, in legge 9 aprile 2009, n. 33, spettavano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con riferimento alle diverse tipologie di veicoli e alla percorrenza chilometrica, l'elaborazione e la successiva pubblicazione delle tabelle recanti gli indici sul costo del carburante per chilometro e le relative quote d'incidenza, sulla base dei dati in suo possesso e delle rilevazioni mensili del Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione, sentite le associazioni di categoria più rappresentative dei vettori e quelle della committenza.

Il comma 3, infine, stabiliva che le disposizioni di cui all'art. 83-*bis*, volte a disciplinare i meccanismi di adeguamento dei corrispettivi dovuti dal mittente per i costi del carburante sostenuti dal vettore, dovevano essere sottoposte a verifica con riferimento all'impatto sul mercato, dopo un anno dalla data della loro entrata in vigore (le disposizioni



qui interessate, ai sensi del comma 11, trovavano applicazione con riferimento agli aumenti nel costo del gasolio a decorrere dal 1° gennaio 2009 o dall'ultimo adeguamento effettuato).

2.- Riferisce il giudice rimettente di essere chiamato a decidere sull'opposizione a decreto ingiuntivo presentata dalla Ondulati Giusti spa, con cui, su ricorso della G. F. M. Trasporti srl, le è stato ordinato di pagare, per i trasporti eseguiti negli anni 2010 - 2011, la somma di euro 261.906,70, oltre accessori e spese di procedura, a titolo di differenze tra i corrispettivi concordati tra le parti al momento della conclusione dei contratti di trasporto e quanto previsto come dovuto ai sensi del comma 7 dell'art. 83-bis del d.l. n. 112 del 2008. Le parti avrebbero concluso, infatti, contratti in forma orale, concordando corrispettivi inferiori alla tariffa minima fissata dalla disposizione richiamata.

Riguardo a tale giudizio, il Tribunale ordinario di Lucca aveva già sollevato questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 83-bis, commi 1, 2, 6, 7 e 8, del d.l. n. 112 del 2008, in riferimento ai medesimi parametri qui invocati. Questione su cui questa Corte, con l'ordinanza n. 80 del 2015, si è pronunciata restituendo gli atti al giudice *a quo*.

In pendenza del giudizio di legittimità costituzionale, infatti, da un lato era intervenuta la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 settembre 2014, API, nelle cause riunite da C-184/3 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, ove si è affermato che l'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, in combinato disposto con l'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, osta ad una normativa nazionale in forza della quale il prezzo dei servizi di autotrasporto non può essere inferiore a costi minimi di esercizio, determinati da un organismo composto principalmente da rappresentanti degli operatori economici interessati. Dall'altro lato, la sopravvenuta legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», all'art. 1, comma 248, aveva abrogato i commi 1, 2, 3 e da 6 a 11, integralmente sostituendo i commi da 4 a 4-sexies, dell'art. 83-bis del d.l. n. 112 del 2008 e facendo venir meno ogni disciplina legale del corrispettivo del contratto di trasporto.

2.1.- Il Tribunale di Lucca, pertanto, ai fini di un corretto inquadramento della questione, richiama integralmente il testo dell'ordinanza di rimessione oggetto dell'ordinanza n. 80 del 2015.

2.1.1.- La *ratio* della disciplina censurata andrebbe ravvisata nella volontà del legislatore di garantire agli autotrasportatori, attraverso l'imposizione di un corrispettivo minimo, il recupero dei costi minimi determinati in via amministrativa, inclusi i costi di gestione riferibili alla sicurezza. In tal modo, sarebbero garantite l'efficienza dei mezzi, la capacità psico-fisica degli autisti e, dunque, la sicurezza stradale.

Più volte la giurisprudenza comunitaria avrebbe avuto modo di affermare che sono compatibili con le norme comunitarie in materia di libertà di stabilimento e di libertà di prestazioni dei servizi, di libertà di concorrenza e di trasporti, i provvedimenti legislativi e amministrativi, direttamente riferibili allo Stato membro, che, per ragioni di interesse generale, introducono tariffe minime e/o massime (si richiamano, in particolare, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, seconda sezione, del 1° ottobre 1998, Librandi, in causa C-38/97, e la sentenza della Corte di giustizia, sesta sezione, del 5 ottobre 1995, Spediporto, in causa C-96/94).

Non potrebbe ritenersi, quindi, che un sistema quale quello in esame, introdotto nell'interesse generale alla sicurezza della circolazione stradale, recante una tariffa minima non stabilita dalle organizzazioni di categoria, si ponga in contrasto con il diritto comunitario.

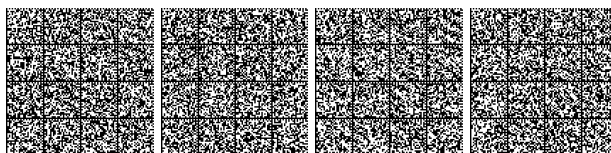
2.1.2.- Le disposizioni censurate, tuttavia, violerebbero l'art. 41 Cost. e ciò sotto due profili.

Da un lato, non si giustificerebbe l'introduzione di un sistema tariffario che limiti la concorrenza, prevedendo una significativa barriera all'iniziativa economica privata. La sicurezza stradale, infatti, non sarebbe garantita dall'esistenza di corrispettivi minimi, ma dal rispetto delle disposizioni del codice della strada e di quelle concernenti la sicurezza sul lavoro, rispetto che concorrerebbe a determinare, secondo leggi di mercato, il corrispettivo del servizio di autotrasporti su strada per conto terzi. Un'impresa che non copra i costi di esercizio, così come determinati anche dall'osservanza delle norme sulla sicurezza stradale, sarebbe un'impresa fuori mercato, destinata al fallimento. L'esistenza di tariffe minime, invece, non offrirebbe nessuna garanzia di rispetto delle disposizioni in questione.

Dall'altro lato, il bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica e la sicurezza stradale, operato dalle disposizioni censurate, sarebbe irragionevole, perché, a fronte di una sicura limitazione della libertà prevista dall'art. 41 Cost. e della libertà di concorrenza, non vi sarebbe certezza in ordine al risultato in termini di sicurezza stradale.

2.1.3.- Sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., «sub specie di discriminazione a rovescio derivante dall'applicazione del diritto comunitario».

L'art. 83-bis del d.l. n. 112 del 2008, infatti, non troverebbe applicazione riguardo ai trasporti internazionali e ai trasporti di cabotaggio, cioè ai trasporti nazionali eseguiti in occasione di un trasporto internazionale, ai sensi dell'art. 8



del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, n. 1072/2009/CE «che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada». In tal modo, mentre gli autotrasportatori stabiliti in Italia sarebbero tenuti a rispettare il prezzo minimo, quest'ultimo, invece, non troverebbe applicazione ai trasporti eseguiti in regime di cabotaggio.

Vero è che il regolamento n. 1072/2009/CE introduce delle limitazioni a tale tipologia di trasporti, ma si tratterebbe di limiti poco significativi dal punto di vista quantitativo. Non a caso, lo stesso Governo italiano si sarebbe avvalso della facoltà, prevista dalle norme comunitarie, di vietare per due anni (sino al 31 dicembre 2011), i trasporti in regime di cabotaggio per i vettori stabiliti in Bulgaria e Romania, Stati entrati nell'Unione europea nel 2009.

2.2.- Riguardo alla questione ora all'esame di questa Corte, il giudice rimettente, in via preliminare, si sofferma sui profili attinenti alla rilevanza della stessa questione.

2.2.1.- L'ordinanza n. 80 del 2015 è stata trasmessa dalla cancelleria della Corte nel mese di maggio 2015, ma la comunicazione della cancelleria del Tribunale alle parti del giudizio *a quo* è avvenuta nel corso dell'anno successivo. Nell'ambito di tale procedimento di comunicazione è emerso che la G. F. M. Trasporti srl era stata dichiarata fallita, sicché, difettando una parte a cui comunicare l'ordinanza ai fini della riattivazione del procedimento sospeso, con ordinanza del 25 ottobre 2016 è stata dichiarata l'interruzione del processo. Quest'ultimo è stato poi riassunto tempestivamente dalla Ondulati Giusti spa. Si è costituita la curatela del fallimento, eccependo l'estinzione del giudizio, sull'assunto che il termine per la riattivazione del processo sospeso decorrerebbe dalla pubblicazione dell'ordinanza della Corte costituzionale (20 maggio 2015). All'udienza di comparizione delle parti del 17 febbraio 2017, il giudice istruttore si è riservato, anticipando che avrebbe rimesso di nuovo gli atti alla Corte costituzionale.

Ciò premesso, secondo pacifica giurisprudenza della Corte di cassazione, nel caso di sospensione del processo a seguito di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, il *dies a quo* del termine perentorio per la riassunzione del giudizio sarebbe rappresentato dal giorno in cui avviene la comunicazione alla parte - ad opera della cancelleria del giudice che ha disposto la sospensione - della pronuncia della Corte che ha definito la questione di costituzionalità ad essa rimessa, poiché solo questa comunicazione determinerebbe la conoscenza concreta della pronuncia medesima (sono richiamate: Cassazione civile, sezione prima, sentenza 2 dicembre 2010, n. 24533; Cassazione civile, sezione prima, sentenza 7 febbraio 2006, n. 2616; Cassazione civile, sezioni unite, sentenza 10 maggio 1996, n. 4394). Sotto tale profilo, pertanto, non si porrebbero problemi in punto di rilevanza.

2.2.2.- Nessuna incidenza avrebbero le modifiche di cui alla legge n. 190 del 2014. La stessa ordinanza n. 80 del 2015, infatti, precisa che tali modifiche hanno effetto soltanto a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge abrogativa. Poiché nel caso di specie verrebbero in rilievo contratti di trasporto conclusi negli anni 2010 e 2011, risulterebbe evidente che le disposizioni da applicare sono proprio quelle abrogate e sospettate d'illegittimità costituzionale.

2.2.3.- Neppure inciderebbe sulla questione sottoposta all'esame di questa Corte quanto statuito dalla Corte di giustizia con la sentenza del 4 settembre 2014, concernendo la stessa solo la determinazione dei costi minimi d'esercizio demandata all'Osservatorio sulle attività di autotrasporto. Solo in quanto rimessa a tale organo, espressione delle associazioni di categoria, infatti, la fissazione dei costi minimi contrasterebbe con l'art. 101 TFUE, in combinato disposto con l'art. 4, comma 3, TUE. Nel caso di specie, invece, verrebbero in rilievo in prevalenza contratti conclusi tra il 2010 e ottobre 2011, quando l'Osservatorio non era ancora operativo (la prima deliberazione dei costi minimi effettuata dall'Osservatorio è del 2 novembre 2011) e, pertanto, trovava applicazione la disciplina transitoria prevista dall'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008. Disciplina che la successiva ordinanza della Corte di giustizia del 21 giugno 2016, *Salumificio Murru*, in causa C-121/16, avrebbe esplicitamente dichiarato compatibile con i Trattati europei.

2.2.4.- Dunque, rispetto alla questione decisa con l'ordinanza n. 80 del 2015, i termini resterebbero i medesimi. Infatti, dovendosi fare applicazione delle disposizioni abrogate, conformi al diritto comunitario, rimarrebbe attuale la questione di legittimità costituzionale già prospettata, sia pure riferita al regime transitorio.

2.3.- Nel merito, ad integrazione delle predette considerazioni, il giudice rimettente aggiunge che, come rilevato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 4 settembre 2014, la normativa *de qua* prenderebbe in considerazione in maniera del tutto generica la tutela della sicurezza stradale, senza stabilirne il nesso con i costi minimi d'esercizio. Si tratterebbe, pertanto, di un mero escamotage linguistico per mascherare una chiara limitazione della libertà d'iniziativa economica e, quindi, della libertà di concorrenza.

3.- Con atto depositato il 5 settembre 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

3.1.- Per quanto concerne l'art. 41 Cost., viene sottolineato che, per costante giurisprudenza costituzionale, il principio di libertà di iniziativa economica privata deve essere bilanciato da contrapposti interessi di utilità sociale, purché l'individuazione degli stessi non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non prevedano misure palesemente incongrue. In ogni caso, l'intervento legislativo non deve comportare sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività



economica di cui si tratta, sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative (si richiama la sentenza n. 548 del 1990).

Nella fattispecie, ai fini del suddetto bilanciamento, assumerebbe rilevanza l'interesse pubblico alla sicurezza della circolazione stradale, che giustificerebbe la limitazione della libertà negoziale delle parti, allo scopo di garantire che il corrispettivo del vettore sia tale da consentire almeno la copertura dei costi minimi di esercizio.

I costi determinati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non costituirebbero un irragionevole regime tariffario, bensì rappresenterebbero il limite minimo al di sotto del quale il corrispettivo non può scendere, perché altrimenti verrebbero compromessi i livelli di sicurezza nella circolazione stradale, stante la tendenza delle imprese, sotto la spinta concorrenziale, a sfruttare le risorse oltre i limiti compatibili con le esigenze di sicurezza.

Il fatto che tali limiti siano fissati e sanzionati da altre disposizioni legislative non renderebbe inefficaci - e quindi irragionevoli - le disposizioni in esame, perché esse, agendo sulla leva economica del corrispettivo, avrebbero la funzione di disincentivare le imprese dal violare le norme sulla sicurezza della circolazione stradale. Si tratterebbe, quindi, di un intervento regolatorio ex ante, perfettamente compatibile - ed anzi complementare - rispetto alle altre disposizioni legislative, richiamate nell'ordinanza di rimessione, che disciplinano l'intervento ex post, finalizzato a reprimere la violazione delle regole di sicurezza. L'affermazione del giudice *a quo* secondo cui la sicurezza stradale sarebbe garantita unicamente dal rispetto di altre disposizioni, dunque, non terrebbe conto del fatto che l'osservanza di una regola può essere assicurata non solo attraverso norme repressivo-sanzionatorie, ma anche mediante norme dirette a prevenire la violazione, rimuovendo o quanto meno riducendo l'interesse a commetterla.

Peraltro, la fissazione in via amministrativa di costi minimi, la cui copertura deve essere garantita dal corrispettivo, non invaderebbe tutto lo spazio negoziale a disposizione delle parti, riguardando solo i costi incompressibili ed essenziali per la sicurezza della circolazione stradale. Rimarrebbero, invece, alla libera contrattazione, e quindi alla concorrenza, tutte le altre voci che incidono sulla determinazione del corrispettivo, ivi compreso il margine di profitto. Si tratterebbe di un regime non assimilabile ad una vera e propria regolazione tariffaria (di cui, anzi costituirebbe il superamento), la cui incidenza sulla libertà negoziale delle parti sarebbe alquanto ridotta ed ampiamente giustificata dalle descritte esigenze di sicurezza, nel pieno rispetto del principio di proporzionalità.

D'altronde, già con la sentenza n. 386 del 1996, con riferimento al previgente e ben più incisivo sistema della "tariffa a forcella", questa Corte aveva sottolineato che un sistema pubblicistico delle tariffe, oltre a realizzare la trasparenza del mercato, è teso a garantire alle imprese un margine di utile, evitando situazioni di concorrenza sleale che costringano le imprese ad operare in condizioni di difficoltà, tali da non procedere ai necessari ammortamenti e a garantire ai lavoratori il dovuto trattamento giuridico-economico. Pertanto, si rientrerebbe nell'ambito di quell'utilità sociale che, ai sensi dell'art. 41 Cost., consentirebbe bilanciamenti alla libertà di iniziativa economica privata.

La stessa Corte di giustizia ha più volte affermato la compatibilità del sistema tariffario dell'autotrasporto di merci con l'ordinamento comunitario. Anzi, con l'ordinanza del 21 giugno 2016, proprio in riferimento alle disposizioni censurate, si è precisato che la determinazione da parte di un'amministrazione pubblica del prezzo dei servizi di autotrasporto, in misura non inferiore ai costi minimi di esercizio, non incide sulla libertà di concorrenza. Il giudice *a quo*, nel dare atto di tale pronuncia, non indicherebbe le specifiche ragioni per cui il regime transitorio sarebbe comunque contrario all'art. 41 Cost.

3.2.- Riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ribadisce che la stessa sarebbe prospettata con riguardo a situazioni differenti, rispetto a cui si giustificerebbe una diversa disciplina.

Il trasporto di cabotaggio, infatti, costituisce una prestazione occasionale e limitata, svolta da un'impresa non stabilita sul territorio nazionale nell'ambito di un trasporto internazionale. In pratica, si tratterebbe di una prestazione svolta da vettori non residenti in Italia che, in occasione di un viaggio internazionale, piuttosto che rientrare a vuoto, effettuano un altro trasporto nel nostro Paese prima di raggiungere la frontiera. Sarebbe, quindi, una fattispecie del tutto peculiare e differente sul piano soggettivo e oggettivo rispetto a quella disciplinata dalle disposizioni in esame, che trova la sua disciplina specifica nel regolamento n. 1072/2009/CE.

Dunque, altro sarebbe regolamentare un'attività di trasporto svolta integralmente sul territorio nazionale, altro regolamentare un'attività di trasporto occasionale ed accessoria rispetto ad un trasporto transfrontaliero disciplinato da norme sovranazionali, non integrandosi i profili in base ai quali può censurarsi una disposizione nel giudizio di eguaglianza (sono richiamate le sentenze n. 386, n. 193 e n. 89 del 1996).



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Lucca, con ordinanza del 22 febbraio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, «nel testo temporale vigente», nella parte in cui introduce una tariffa minima per i trasporti nazionali per conto terzi.

Le disposizioni censurate prevedono che, nei contratti di trasporto stipulati in forma orale, il corrispettivo dovuto al vettore non possa essere inferiore alla sommatoria dei costi di esercizio, sia di quelli generali, sia di quelli per carburante. Qualora la parte del corrispettivo dovuto al vettore, diversa da quella diretta a coprire i costi di carburante, sia inferiore ai costi minimi di esercizio, il vettore può chiedere al committente il pagamento della differenza, entro cinque anni dal giorno del completamento della prestazione di trasporto. La determinazione del costo chilometrico del carburante, nonché dell'incidenza dei costi di carburante sui costi d'esercizio, spetta all'Osservatorio sulle attività di trasporto di cui all'art. 9 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), ma, in via transitoria viene effettuata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base dei dati in suo possesso e delle rilevazioni mensili del Ministero dello sviluppo economico sul prezzo medio del gasolio per autotrazione, sentite le associazioni di categoria più rappresentative dei vettori e quelle della committenza.

1.1.- Il Tribunale di Lucca ripropone, limitatamente alla disciplina transitoria dei corrispettivi minimi, le questioni che già aveva sollevato nel corso del medesimo giudizio e in relazione alle quali l'ordinanza di questa Corte n. 80 del 2015 gli aveva restituito gli atti. Ciò, in virtù della sopravvenuta sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 settembre 2014, API, nelle cause riunite da C-184/3 a C-187/13, C-194/13, C-195/13 e C-208/13, nonché dell'abrogazione delle disposizioni censurate ad opera dell'art. 1, comma 248 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

2.- Secondo il giudice rimettente sarebbero irrilevanti, sia la sentenza della Corte europea, poiché la questione è sollevata su parametri solo interni, sia l'intervento del legislatore, in quanto la questione riguarda fatti accaduti in precedenza.

Nel merito, verrebbe leso l'art. 41 Cost., poiché sarebbe ingiustificata l'introduzione di un sistema tariffario che limita la concorrenza e prevede una significativa barriera all'accesso all'attività di trasporto per conto terzi. Né varrebbe richiamare la sicurezza stradale, che è garantita dal rispetto di altre disposizioni legislative, mentre non vi sarebbe alcuna certezza che il sistema tariffario minimo concorra al medesimo fine.

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 3 Cost., perché, non applicandosi ai trasporti internazionali e ai trasporti di cabotaggio, le disposizioni censurate determinerebbero una "discriminazione a rovescio" degli autotrasportatori stabiliti in Italia, per i quali vale il rispetto di un prezzo minimo che non si applica, invece, ai trasporti eseguiti in regime di cabotaggio.

3.- Le questioni sollevate dal Tribunale di Lucca si presentano rilevanti, limitatamente al regime transitorio di cui all'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, anche in seguito allo *jus superveniens* sopra ricordato.

3.1.- In primo luogo, la sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2014, API, concerne solo la determinazione dei costi minimi demandata all'Osservatorio sulle attività di autotrasporto, in quanto organo composto principalmente da rappresentanti delle associazioni di categoria di vettori e committenti. Il che configura una determinazione orizzontale di tariffe minime imposte, idonea a restringere il gioco della concorrenza, «delegando ad operatori privati la responsabilità di adottare decisioni di intervento in materia economica».

Nel caso di specie, invece, tenuto conto che la prima deliberazione dell'Osservatorio è avvenuta il 2 novembre 2011, le questioni riguardano, per la parte maggiore, contratti stipulati ed eseguiti nel periodo 2010-2011, in vigenza quindi del regime transitorio di cui all'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, che rimetteva la determinazione dei costi minimi al Ministero delle infrastrutture e trasporti.

Proprio su tale disciplina, anzi, la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi successivamente, con l'ordinanza del 21 giugno 2016, *Salumificio Murru*, in causa C-121/16, non rilevando profili d'incompatibilità con il diritto comunitario.

3.2.- In secondo luogo, nessuna incidenza ha la legge n. 190 del 2014, che ha abrogato il regime dei corrispettivi minimi, poiché nel caso di specie vengono in rilievo contratti di trasporto a cui devono comunque applicarsi le disposizioni abrogate.

4.- Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del d.l. n. 112 del 2008, sollevata dal Tribunale di Lucca in riferimento all'art. 41 Cost.

4.1.- La disciplina della determinazione del corrispettivo spettante al vettore nel contratto di trasporto di merci su strada per conto terzi, di cui all'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, ha sostituito il sistema delle "tariffe a forcilla" previsto dalla legge 6 giugno 1974, n. 298 (Istituzione dell'albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, disciplina degli autotrasporti di cose e istituzione di un sistema di tariffe a forcilla per i trasporti di merci



su strada). Tali tariffe venivano fissate tra un limite massimo e uno minimo, calcolato su un prezzo di base, secondo criteri determinati dal Ministro per i trasporti e l'aviazione civile con una complessa procedura, che prevedeva anche il coinvolgimento delle Regioni e delle associazioni di settore. All'interno dei predetti limiti, i prezzi potevano essere liberamente fissati dalle parti.

Il d.lgs. n. 286 del 2005 aveva abrogato la disciplina delle tariffe a forcella, prevedendo che i corrispettivi per i servizi di trasporto di merci su strada fossero rimessi alla libera contrattazione delle parti. Il d.l. n. 112 del 2008, poi, ha introdotto una nuova regolazione delle tariffe di trasporto, secondo il sistema dei corrispettivi minimi, da ultimo abrogato dalla legge n. 190 del 2014.

Proprio in riferimento al regime di cui alla legge n. 298 del 1974, sicuramente più incisivo sulla libertà negoziale delle parti del sistema dei corrispettivi minimi, questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 386 del 1996, ritenendo che una determinazione pubblicistica delle tariffe rientrasse tra i legittimi limiti al principio di libertà di iniziativa economica privata. Il regime pubblicistico, infatti, era teso ad assicurare condizioni remunerative minime a tutti gli operatori del settore, evitando situazioni di concorrenza sleale che potessero portare le imprese ad operare in condizioni di difficoltà, penalizzando l'ammortamento degli investimenti e il trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'impresa. A tali finalità si aggiungeva quella di realizzare la trasparenza del mercato, attraverso la conoscenza dei prezzi da parte delle imprese e dell'utenza. Le limitazioni recate dal sistema tariffario, pertanto, non comprimevano eccessivamente l'autonomia negoziale, lasciando un ragionevole spazio alla libera contrattazione delle parti. Infatti, «la presenza di elementi di differenziazione tra le varie situazioni, consente di configurare il sistema delle tariffe a forcella come un sistema sufficientemente elastico nell'ambito di un mercato amministrativamente regolato, come dimostra la prevista facoltà delle parti di fissare non solo il corrispettivo tra il limite massimo e il limite minimo della tariffa a forcella corrispondente (art. 51, terzo comma, della legge n. 298 del 1974), ma anche condizioni e prezzi particolari (art. 52, terzo comma, della medesima legge); e così pure la possibilità di applicare tariffe speciali per particolari esigenze del trasporto (art. 12 del d.P.R. n. 56 del 1978) nonché di remunerare i servizi accessori (artt. 14 e 16 del medesimo d.P.R.)».

Anche la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi su tale disciplina, ritenendola compatibile con i principi e le norme di diritto comunitario (così la sentenza della seconda sezione del 1° ottobre 1998, Librandi, in causa C-38/97, e la sentenza della sesta sezione del 5 ottobre 1995, Spediporto, in causa C-96/94). Si trattava, in tali casi, non di accordi tra imprese tesi a restringere la concorrenza, sulla base di disposizioni nazionali che tali accordi favorissero, bensì di determinazioni adottate dalla pubblica autorità al fine di tutelare rilevanti interessi pubblici, senza che il potere decisionale potesse ritenersi delegato alle imprese private, sebbene fosse previsto un loro coinvolgimento.

4.2.- Tale ricostruzione fa sì che, giocoforza, debbano ritenersi conformi a Costituzione i limiti più lievi previsti dalle disposizioni censurate.

Come è noto, «non è configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, come sancito dall'art. 41, secondo comma, Cost., purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima non appaia arbitraria e, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247, n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009)» (sentenza n. 16 del 2017).

I costi minimi determinati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti costituiscono, nel disegno del legislatore, un limite al di sotto del quale potrebbero venire compromessi i livelli di sicurezza nella circolazione stradale, in virtù di uno sfruttamento eccessivo delle risorse umane e materiali da parte delle imprese di trasporto. Sebbene sia evidente che la sicurezza stradale trovi più diretta tutela nelle disposizioni in materia di circolazione e nelle relative sanzioni, non appare irragionevole né arbitrario che il legislatore persegua tale obiettivo anche con strumenti "indiretti", attraverso un sistema tariffario che eviti un'attività d'impresa che potrebbe portare all'adozione di comportamenti poco compatibili con la sicurezza stradale.

La disciplina introdotta dall'art. 83-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, inoltre, prevedendo solo corrispettivi minimi basati su costi incompressibili ed essenziali, lascia alle parti una maggiore autonomia negoziale rispetto alle tariffe a forcella, con limitazioni all'iniziativa economica privata che appaiono ragionevoli e proporzionate e compatibili con i principi costituzionali.

5.- Non è fondata, altresì, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83-*bis*, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del d.l. n. 112 del 2008, sollevata dal Tribunale di Lucca in riferimento all'art. 3 Cost.

5.1.- Le disposizioni impugnate non trovano applicazione riguardo ai trasporti di cabotaggio, ossia quelli nazionali svolti nell'ambito di un trasporto internazionale, di cui al regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, n. 1072/2009/CE «che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada».

Il trasporto di cabotaggio costituisce una prestazione svolta da vettori non residenti in Italia che, in occasione di un viaggio internazionale, effettuano un altro trasporto nel paese ospitante prima di raggiungere la frontiera.



L'art. 8 del regolamento n. 1072/2009/CE pone una serie di limitazioni in materia, prevedendo che, una volta consegnate le merci nel corso di un trasporto internazionale in entrata, i vettori sono autorizzati ad effettuare fino a tre trasporti di cabotaggio successivi. Tuttavia, tali trasporti devono avere luogo entro sette giorni dall'ultimo scarico nello Stato membro ospitante nel corso del trasporto internazionale in entrata. Inoltre, qualora il vettore straniero intenda eseguire le operazioni in uno o più Stati membri diversi da quello di arrivo del trasporto internazionale, può effettuare una sola operazione di cabotaggio in un dato Stato membro e tale operazione deve essere eseguita entro tre giorni dall'ingresso a vuoto in quello Stato. In tale ultimo caso, sempre nel rispetto del termine di sette giorni, il trasportatore potrebbe effettuare in Italia una sola operazione di cabotaggio, nell'ambito delle tre massime consentite, entro tre giorni dall'ingresso del veicolo vuoto nel territorio italiano. Il trasportatore, oltre a dover rispettare i requisiti previsti dalle disposizioni comunitarie in materia, in ogni caso, deve produrre le prove che attestino chiaramente il trasporto internazionale in entrata, nonché ogni trasporto di cabotaggio che abbia effettuato consecutivamente.

5.2.- Il cabotaggio, dunque, costituisce una prestazione occasionale, soggetta a precisi limiti quantitativi, svolta da un'impresa non stabilita sul territorio nazionale, nell'ambito di un trasporto internazionale.

La disciplina nazionale, invece, rivolgendosi all'attività d'impresa svolta in Italia (anche da imprese straniere con sede in Italia), non può trovare applicazione per tali categorie di trasporti. D'altronde, gli stessi parametri che concorrono alla formazione del costo minimo sono tipici dell'autotrasporto nazionale e tengono conto delle riduzioni del costo del carburante derivanti dalle norme sul parziale rimborso delle accise.

Il concorso della disciplina nazionale e di quella comunitaria, dunque, non genera irragionevoli disparità di trattamento a danno degli operatori nel mercato nazionale, determinando così una «discriminazione a rovescio» (sentenza n. 443 del 1997), né costituisce una «irragionevole scelta di un regime che finisce per omologare fra loro situazioni diverse o, al contrario, per differenziare il trattamento di situazioni analoghe (sent. n. 89 del 1996 e sent. n. 193 del 1996)» (sentenza n. 386 del 1996).

L'eventualità di effetti negativi sulle imprese nazionali - dovuti a specifiche situazioni, evocate dal rimettente, quali l'esercizio da parte di talune imprese di ripetuti e frequenti trasporti di cabotaggio, in virtù dello svolgimento della propria attività in prossimità dei confini nazionali - attiene semmai a profili di mero fatto e, dunque, non rileva in questa sede.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83-bis, commi 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 e 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, «nel testo temporale vigente», sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lucca con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 48

Ordinanza 24 gennaio - 2 marzo 2018

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Province, Comuni e Città metropolitane - Circolare adottata dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie - Procedure di mobilità del personale delle Province.

- Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del 29 gennaio 2015, n. 1, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito per la notifica il 30 marzo 2015, depositato in cancelleria il 9 aprile 2015 e iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2015.

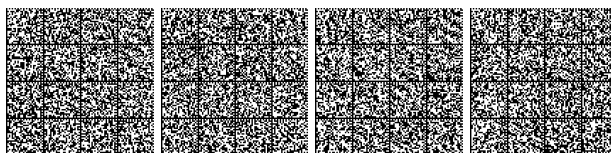
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che, con il ricorso iscritto al n. 3 del registro conflitti tra enti 2015, la Regione Campania, articolando un unico motivo, ha proposto conflitto di attribuzione - per contrasto con gli artt. 114, 117, 118, 119, 120, nonché con gli artt. 3, 5 e 97 della Costituzione - nei confronti dello Stato in relazione alla circolare n. 1/2015 (DAR Prot. 1856 del 29.1.2015), del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, recante «Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190», con particolare riguardo al passaggio collocato nella parte concernente il comma 422 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)», relativo alle procedure di mobilità del personale delle Province;

che secondo la Regione la previsione dell'automatico riassorbimento, da parte delle Regioni, della dotazione organica precedentemente assegnata alle Province sarebbe totalmente irragionevole rispetto al processo di riordino delle funzioni disposto con la legge n. 190 del 2014 e «gravemente lesiv[a] dei poteri regionali di organizzazione delle funzioni degli enti locali sul territorio regionale e dei poteri di auto-organizzazione di questi ultimi»;

che si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la non fondatezza del ricorso;



che, con atto depositato il 10 aprile 2017 - su conforme deliberazione della Giunta regionale n. 176 del 28 marzo 2017 - la Regione Campania ha rinunciato al ricorso;

che, con atto depositato in data 8 settembre 2017, previa delibera del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia.

Considerato che la rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, accettata dalla controparte costituita, determina l'estinzione del processo ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze n. 4 del 2017, n. 221, n. 218, n. 98 e n. 71 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180048

N. 49

Sentenza 9 gennaio - 5 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2013.

- Legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare) e, in particolare, degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-22 maggio 2017, depositato in cancelleria il 29 maggio 2017 e iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), nonché, specificamente, gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della medesima legge, per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, anche in riferimento all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208) ed all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

1.1.- Espone il Presidente del Consiglio dei ministri che con la legge reg. n. 16 del 2017 la Regione Abruzzo ha emanato le disposizioni in tema di Rendiconto generale per l'esercizio 2013, conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare. Secondo il ricorrente, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Abruzzo avrebbe ecceduto dalla propria competenza per i seguenti motivi.

1.2.- L'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 violerebbe gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 e all'art. 39, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002.

Premette il ricorrente che l'art. 1 della legge regionale n. 16 del 2017 prevede, al primo comma, che «il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013 è approvato con le risultanze negli articoli che seguono» e, al secondo comma, che «sono approvate le previsioni definitive di competenza come indicate nel conto di bilancio allegato alla presente legge». In base al successivo art. 19, comma 1, la legge regionale n. 16 del 2017 è entrata in vigore il 21 marzo 2017, giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel BURAT (Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo in versione telematica).

Il Presidente del Consiglio dei ministri obietta che la legge regionale n. 16 del 2017 sarebbe stata quindi approvata in forma legislativa oltre i termini imposti dall'art. 39, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002. Tale norma prevede, infatti, al primo comma, che «Il rendiconto generale è predisposto dalla Giunta, ed è approvato dal Consiglio entro il 30 giugno e comprende il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio e dimostra i risultati della gestione».

Si tratterebbe, secondo il ricorrente, di una tassativa previsione temporale, coerente con quanto dispone[va] l'art. 29, comma 1, del decreto legislativo n. 76 del 2000 il quale prevede che «il rendiconto generale della regione è approvato con legge regionale entro il 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio cui questo si riferisce». Al riguardo, la difesa dello Stato precisa che il predetto comma trovava applicazione alla fattispecie in esame, poiché è stato abrogato dalla lettera c) del comma 1, dell'art. 77, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa), del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ma a decorrere dal 1° gennaio 2015.

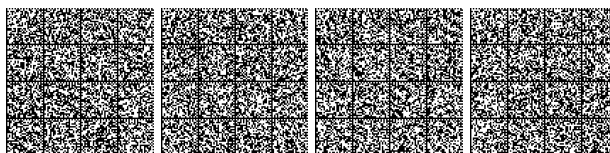
1.3.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri gli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 della legge Regione Abruzzo n. 16 del 2017 violano gli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost.



1.3.1.- Premette il ricorrente che, con la delibera n. 39/2016/PARI, la Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, ha parificato il rendiconto generale riferito all'anno 2013 della Regione Abruzzo con talune eccezioni, tra cui i capitoli concernenti le economie vincolate riprogrammate per finalità diverse da quelle inizialmente previste e la mancata neutralizzazione dell'anticipazione di liquidità ricevuta ai sensi dell'art. 3 del decreto-legge n. 35 del 2013. Inoltre, su tali argomenti, la predetta Corte ha sollevato questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2013, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2013)», degli artt. 1, 4, 11 e 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2013 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - Bilancio pluriennale 2013/2015) e dell'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative). Conseguentemente ha sospeso il giudizio per le voci non parificate, interessate dalle suddette disposizioni. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 89 del 2017, depositata il 27 aprile 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle predette norme censurate. Questa decisione ha rilevato una violazione del principio di equilibrio del bilancio con riferimento ad economie vincolate riprogrammate per obiettivi diversi da quelli inizialmente previsti, finanziate da avanzo non accertato in via definitiva con l'approvazione del rendiconto relativo all'esercizio precedente. Tale «riprogrammazione» ha determinato un incremento indebito della spesa, attraverso l'iscrizione illegittima dell'avanzo di amministrazione ed in assenza di un autentico vincolo di destinazione.

Evidenzia il ricorrente che, per quello che rileva in particolare in questa sede, la Corte non ha accolto le difese svolte dalla Regione Abruzzo, tra le quali l'argomento secondo cui la sopravvenuta legge regionale n. 16 del 2017, impugnata con il presente ricorso, avrebbe risolto il problema della copertura attraverso l'accertamento di un congruo avanzo di amministrazione (punto 4. del Considerato in diritto): ha affermato difatti la Corte costituzionale che la predetta legge regionale «produce norme e meccanismi contabili elusivi dei medesimi precetti in questa sede invocati». Tale risultato di amministrazione, infatti, secondo la citata decisione, non risulta affidabile in quanto «ritenuto parziale e non attendibile» dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, la quale non ha parificato ingenti poste dei residui attivi e passivi, rilevando considerevoli criticità sia in merito alla loro sussistenza ed al loro mantenimento in bilancio, sia riguardo alle ricadute dell'operazione di riaccertamento dei residui compiuta dalla Regione, in termini di certezza delle risultanze di bilancio. Detto avanzo infatti, prosegue la sentenza n. 89 del 2017, viene ottenuto attraverso una operazione contabile non corretta, in quanto, indipendentemente dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011 (che non è qui in discussione), sussiste comunque l'obbligo indefettibile per ciascun ente territoriale di effettuare annualmente, ed in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto, l'esatta ricognizione dei residui attivi e passivi. La ricognizione annuale dei residui attivi e passivi è operazione propedeutica a qualsiasi rendiconto, in quanto consente di individuare formalmente: crediti di dubbia e difficile esazione; crediti inesigibili ed insussistenti (per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito); debiti prescritti; somme da portare in economia e, in ogni caso, tutte le componenti degli esercizi decorsi che influiscono sul risultato di amministrazione. È evidente che senza una verifica di tal genere non si può procedere all'approvazione del rendiconto, ancorché tale procedura sia rafforzata, come nel caso delle Regioni, dall'adozione di un atto legislativo. In definitiva, la legge sopravvenuta, oltre a non avere un legame diretto con le norme impuginate, non assicura chiarezza e stabilità ai conti regionali, peggiorando la situazione dell'ente territoriale, anche per l'assenza di punti di riferimento sicuri quali la continuità con le risultanze degli esercizi pregressi e l'esatta contabilizzazione dei crediti e dei debiti allo stato esistenti (punto 6.4. del Considerato in diritto della sentenza n. 89 del 2017).

Osserva ulteriormente il Presidente del Consiglio dei ministri che nella citata sentenza n. 89 del 2017 (punto 8 del Considerato in diritto) si trova affermato che «la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo. Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria». Tale determinazione, prosegue la pronuncia richiamata dalla difesa dello Stato, «è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione». Sono «Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca» che «ne spiegano l'opera-



tività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto "domino" nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento come quella rivendicata dalla Regione Abruzzo attraverso le norme censurate e la legge sopravvenuta» (sentenza n. 89 del 2017). «In questa prospettiva sia le disposizioni di legge denunciate dalla magistratura rimettente, sia la richiamata legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 pregiudicano ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo, già storicamente inciso dalle pregresse gestioni e dalle disposizioni di legge regionale che ne erano alla base».

Inoltre, prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri, sempre nella medesima sentenza n. 89 (punto 8.1. del Considerato in diritto) si pone in luce che «[...] le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già oggetto di sindacato negativo da parte di questa Corte (infedeltà del risultato d'amministrazione e mancato accertamento dei residui; sfioramento dei limiti di spesa attraverso l'iscrizione di fittizie partite di entrata quali l'avanzo di amministrazione presunto: sentenze n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013), mentre la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, oltre a non tenere in alcun conto la parifica parziale della Corte dei conti effettuata con delibera n. 39/2016/PARI, finisce per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti». Infine, si rileva che «l'operazione di risanamento dei conti auspicata dalla Regione non può che passare dall'adeguamento ai principi espressi da questa Corte. Ciò soprattutto attraverso un corretto riaccertamento dei residui attivi e passivi che possa consentire una credibile e congrua determinazione del risultato d'amministrazione, eventualmente usufruendo - ove risulti un deficit non riassorbibile in un solo anno - delle opportunità di copertura dilazionata consentite dalla legislazione statale agli enti territoriali in particolare situazione di disagio (in ordine a tali disposizioni legislative, sentenze n. 6 del 2017 e n. 107 del 2016). È evidente che, senza tali verifiche, ogni procedimento volto ad assicurare chiarezza e stabilità ai conti regionali ed a recuperare fondi vincolati, incamerati e non spesi negli esercizi precedenti, rischia di fallire, se non di peggiorare la situazione dell'ente territoriale per l'assenza di punti di riferimento sicuri, in ordine alle risorse disponibili ed allo stato dei programmi e degli interventi a suo tempo intrapresi» (punto 8.2. del Considerato in diritto).

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

Gli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 citati contrasterebbero, quindi, con l'intero art. 81 Cost. e, in particolare, con il quarto comma 4, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), in materia di sistema contabile dello Stato, nonché con le fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica emanati dal legislatore statale, nei quali, appunto, sono ravvisabili limitazioni ai saldi dei bilanci regionali (sono richiamate le sentenze n. 115 del 2012 e n. 70 del 2012) e con l'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

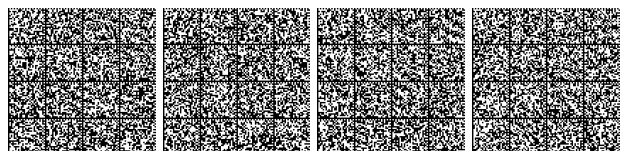
Secondo il ricorrente tutte le richiamate disposizioni della legge regionale n. 16 del 2017 dovrebbero ritenersi costituzionalmente illegittime proprio sulla base delle considerazioni svolte nel secondo motivo di ricorso. Si tratterebbe di un provvedimento normativo che nel suo complesso e nella sua interezza pregiudicherebbe «ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo», e finirebbe anche «per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti», in violazione dei richiamati parametri costituzionali di cui agli artt. 81, in particolare il quarto comma, 117, secondo comma, lettera e), e terzo. L'illegittimità costituzionale del Rendiconto 2013 deriverebbe, quindi, dalla sua non conformità ai «principi fondamentali» sopra illustrati anche in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, applicabile alla fattispecie *ratione temporis*.

1.4.- Conclude quindi il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che la legge regionale Abruzzo n. 16 del 2017, e, in particolare gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12, indicata in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, in persona del suo Presidente *pro tempore*.

2.1.- La Regione Abruzzo rammenta che l'odierna impugnativa giunge all'indomani del giudizio riguardante la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, con ordinanza n. 13 del 26 febbraio 2016 (iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2016), conclusa con la sentenza n. 89 del 2017.

Alla base delle questioni sollevate nell'odierna circostanza, secondo la Regione resistente, l'Avvocatura dello Stato rileva la non attendibilità del risultato di amministrazione compiuto dalla Regione Abruzzo in ordine al riaccer-



tamento dei residui e richiama le considerazioni rese da codesta Corte nella citata sentenza circa l'inesattezza dell'operazione contabile compiuta dagli uffici regionali.

A tal proposito, la Regione Abruzzo ritiene necessaria una più dettagliata ed esaustiva illustrazione delle disposizioni contenute nella legge reg. n. 16 del 2017 e del percorso seguito dagli uffici regionali per il riaccertamento contabile, con contestuale accantonamento, allo scopo di chiarire come le risultanze dello stesso sarebbero rispondenti alle richieste avanzate innanzi tutto dalla Corte dei conti, e che le doglianze lamentate nel ricorso da parte avversa sarebbero del tutto infondate.

2.2.- Relativamente alla tempistica di approvazione del rendiconto generale per l'anno 2013, censurato con il primo motivo di ricorso, la Regione Abruzzo evidenzia che il termine del 30 giugno non potrebbe essere inteso in maniera perentoria, tale da precludere in maniera categorica la possibilità di adozione di un successivo provvedimento in merito e non potrebbe, quindi, comportare alcuna decadenza rispetto all'approvazione del rendiconto regionale; piuttosto, essa sarebbe sintomatica di una programmazione del ciclo di bilancio non perfettamente allineata: circostanza già censurata dalla Corte dei conti con espresso riguardo alla vicenda in discussione ed alla quale la legge regionale in oggetto intendeva porre parziale rimedio.

In nessun caso, peraltro, secondo la Regione resistente, potrebbe ritenersi preclusa un'approvazione tardiva dei documenti contabili di rendicontazione, visto che, sia l'art. 39 della legge reg. n. 3 del 2002 concernente l'ordinamento contabile regionale, sia la normativa statale applicabile alla fattispecie in esame (l'art. 29 del d.lgs. n. 76 del 2000), non attribuiscono ad altri soggetti la competenza in materia di approvazione dei rendiconti in caso di mancato rispetto del termine *de quo*.

Resterebbe, pertanto, ineludibile prerogativa del Consiglio regionale, pure se in un momento successivo al predetto termine, la competenza inerente l'approvazione della legge di rendiconto, su iniziativa della Giunta regionale.

Del resto, secondo la Regione Abruzzo la mancata approvazione del rendiconto generale verrebbe a creare un vulnus ancor più grave nell'ordinamento contabile, anche in termini di coordinamento di finanza pubblica, impedendo così il perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Nell'ipotesi in cui la legge regionale in esame venisse dichiarata incostituzionale per il solo motivo riguardante il mancato rispetto della data del 30 giugno dell'anno successivo, si creerebbe una insostenibile situazione giuridica che, impedendo in termini assoluti di sanare, anche a posteriori, l'attività di rendicontazione, produrrebbe una paralisi senza via d'uscita per l'amministrazione regionale con le intuibili e inevitabili ripercussioni sulla finanza pubblica.

Evidenzia ulteriormente che precedenti leggi regionali di approvazione del rendiconto, ancorché emanate oltre il medesimo termine, non sono state impugnate dal Governo.

2.3.- Relativamente al secondo motivo di gravame, ritiene che al provvedimento impugnato dovrebbe essere data una differente lettura.

Richiamati i vari passaggi della vicenda amministrativa e giudiziaria sottesa all'adozione della legge regionale medesima, rammenta che in seguito all'approvazione del disegno di legge afferente il Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti ne ha dichiarato la regolarità con l'esclusione:

«- del saldo finanziario positivo, di cui al prospetto dell'articolo 10 della proposta di legge di approvazione del rendiconto stesso, pari a euro 1.184.286.519,66 limitatamente alle voci dei residui attivi e passivi, nei capitoli e per gli importi riportati negli allegati A, B, C e D:

- della tabella dei "residui perenti ed economie vincolate esercizio 2013", di cui all'articolo 11 della proposta di legge di approvazione del rendiconto stesso, concernente le somme a destinazione vincolata da riscrivere negli esercizi successivi, per un totale di euro 1.722.487.991,46.

- dei capitoli di cui all'allegato E, concernente economie vincolate riprogrammate per finalità diverse da quelle inizialmente previste per un importo di euro 61.899.400,13. (rectius 61.889.400,13) *omissis*, secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1, 2 e 3, della L.R. 10 gennaio 2013, n. 2 *omissis*..;

- del capitolo 21300 *omissis*.. osservato nell'ambito del procedimento di controllo delle scritture contabili su base campionaria;

- del disavanzo finanziario al termine dell'esercizio pari a euro - 538.201.471,80, ritenuto parziale e non attendibile, in assenza del riconteggio delle poste di cui sopra e della considerazione dell'anticipazione di liquidità ai sensi del d.l. 8 aprile 2016 (recante "Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 giugno 2013, n. 64)».

A conclusione del giudizio di parifica la stessa sezione regionale di controllo per l'Abruzzo della Corte dei conti ha stabilito di promuovere la questione di legittimità costituzionale in ordine alle sopra indicate disposizioni regionali



riferite all'esercizio 2013 (art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Abruzzo n. 2 del 2013; artt. 1, 4, 11 e 15, comma 3, della legge della Regione Abruzzo n. 3 del 2013; ed art. 16 della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2013).

Le questioni di legittimità costituzionale sono state decise con la sentenza n. 89 del 27 aprile 2017, nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità delle richiamate previsioni, riguardanti le economie riprogrammate (punti da n. 1 a n. 5 del dispositivo) e la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35 del 2013 (punto n. 6 del dispositivo).

La Regione Abruzzo rammenta inoltre che in più di un passaggio la citata sentenza accenna all'attività di correzione dei conti da parte dell'amministrazione regionale, postulando espressamente, prima delle conclusioni che, «[...] in base al principio dell'equilibrio dinamico, la Regione Abruzzo è chiamata, pertanto, a rideterminare il bilancio dell'esercizio 2013 in modo da accertare il risultato di amministrazione secondo canoni costituzionalmente corretti».

2.4.- Osserva quindi la Regione Abruzzo che, avendo la Corte condiviso le osservazioni in tal senso formulate dalla Corte dei conti, si dovrebbe ritenere che i termini dell'attività di adeguamento richiesta siano quelli indicati nel punto 1.2. del Ritenuto in fatto della sentenza, laddove, nel riportare le richieste del giudice contabile che aveva attivato quel giudizio di costituzionalità, si precisa che «[...] Le disposizioni finanziarie e di bilancio censurate, peraltro, inciderebbero sulla gestione annuale, determinando un ampliamento non consentito della capacità di spesa, pari all'importo dell'avanzo presunto illegittimamente utilizzato per finalità di copertura; inoltre le variazioni di bilancio, operate con il richiamato art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, avrebbero generato un impatto sostanziale sugli equilibri, sul risultato d'amministrazione e, conseguentemente, anche sull'equilibrio dei bilanci futuri. Difatti, se si applicassero le citate disposizioni, il disavanzo d'amministrazione dell'esercizio 2013 rimarrebbe fissato in euro 538.201.471,80, come esposto nel progetto di legge di approvazione del rendiconto. Diversamente, se le stesse venissero dichiarate costituzionalmente illegittime, le spese legate alla riprogrammazione di economie vincolate e quelle finanziate con le anticipazioni di liquidità, ottenute ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013, provocherebbero un incremento del disavanzo d'amministrazione del relativo importo (rispettivamente per euro 61.889.400,15 ed euro 174.009.000,00)».

Evidenzia la Regione che l'ultimo periodo non riporta il totale complessivo, ma indica le relative modalità di calcolo: esse consisterebbero nel sommare al risultato contenuto nella delibera di Giunta regionale n. 688/C del 2015 (antecedente all'avvio del giudizio di parifica) i due importi oggetto del giudizio di incostituzionalità, operazione a fronte della quale si determinerebbe un ammontare finale complessivo del disavanzo di amministrazione pari a 774.099.871,95 ($538.201.471,80 + 61.889.400,15 + 174.009.000,00 = 774.099.871,95$).

Ne consegue che, prosegue la resistente, secondo le richieste della Corte dei conti, il risultato di amministrazione doveva essere corretto indicando un valore pari a - 774.099.871,95.

Esponde la Regione Abruzzo che in occasione della precedente vertenza da un canto si era costituita in giudizio ma, dall'altro canto, a seguito di ulteriori riflessioni portate avanti con gli uffici finanziari competenti, aveva ravvisato l'opportunità di adeguarsi alle indicazioni della Corte dei conti, includendole, con adeguata modifica, nell'allora disegno di legge per l'approvazione del Rendiconto 2013.

In particolare, si era proceduto a rivedere il risultato d'amministrazione 2013, inserendo le due poste di spesa contestate dalla Corte dei conti e cioè quella relativa alle economie riprogrammate (pari a euro 61.889.400,15) e quella riferita all'anticipazione di liquidità (pari a euro 174.009.000,00), con peggioramento del risultato d'amministrazione

Sicché, con la legge regionale n. 16 del 2017, il risultato di amministrazione negativo veniva rappresentato pari a euro - 770.134.872,62.

Rammenta che il risultato di amministrazione si compone attraverso passaggi successivi:

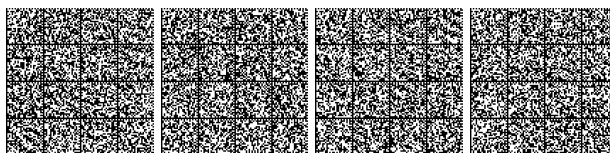
a) dapprima si determina il saldo finale della gestione (competenza e residui) così come risultante dalle scritture contabili riepilogate nel conto del bilancio.

Il saldo attivo finale della gestione è pari ad euro 1.184,28 milioni ed è costituito dal fondo di cassa c/o il tesoriere al 31.12.2013 pari a euro 372,58 milioni, dai residui attivi pari a euro 2.189,50 milioni e dai residui passivi pari a euro 1.377,80 milioni.

Evidenzia in particolare la Regione che il saldo finanziario reca un risultato in diminuzione rispetto all'esercizio finanziario precedente, e costituisce l'esito delle procedure di riaccertamento dei residui al 31.12.2013;

b) quindi, ai fini della determinazione dell'effettivo saldo finale, occorre espungere dall'importo del saldo finanziario le seguenti voci:

i fondi a destinazione vincolata eliminati quali "economie" e "residui perenti vincolati" il cui ammontare, anche a seguito dell'adeguamento alle prescrizioni in sede di parifica della Corte dei conti, è risultato pari a euro 1.780.412.392,28, l'ulteriore accantonamento di euro 174.009.000,00 pari all'importo dell'anticipazione di liquidità.



c) a fronte delle operazioni in tal senso effettuate si giunge a determinare il risultato finale d'amministrazione che, relativamente all'esercizio 2013, è negativo per l'importo di euro - 770.134.872,62.

Tale risultato è riportato negli artt. 10, 11 e 12 della medesima legge regionale n. 16 del 2017 e precisamente nella sezione IV - "Risultati generali".

Dalla lettura delle previsioni che precedono (l'art. 10 determina il saldo finanziario al 31 dicembre 2013, l'art. 11 approva la tabella delle economie vincolate e l'art. 12 approva il quadro riassuntivo della gestione finanziaria con un disavanzo effettivo di euro - 770.134.872,62) sarebbe pertanto possibile concludere che il disavanzo effettivo approvato con la legge regionale n. 16 del 2017 era pari a - 770.134.872,62 euro, sicché la differenza rispetto a quanto richiesto dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, desumibile dalla modalità di calcolo indicata nel punto 1.2 del Ritenuto in fatto della sentenza n. 89 del 2017, sarebbe pari a euro 3.964.999,33. Tale valore corrisponderebbe all'importo delle economie vincolate rideterminatesi al termine dell'esercizio 2013 con riferimento alle somme re-iscritte relative alla riprogrammazione. In termini più semplicistici, a fine annualità 2013, rispetto ai 61.889.400,15 di euro reiscritti, solo 57 milioni sono stati impegnati e, quindi la somma residua, pari appunto a 3.964.999,33 euro, era già ricompresa all'interno della tabella delle economie vincolate pari ad euro 1.722.487.991,46, contenuta nella delibera di Giunta regionale n. 688/C/2015 di approvazione del rendiconto oggetto di giudizio di parifica della sezione regionale della Corte dei conti. Pertanto, l'importo di 3.964.999,33 euro, avendo già concorso alla quantificazione delle economie vincolate, non era stato preso in considerazione nel calcolo effettuato e riportato nella legge regionale n. 16 del 2017, in quanto le pertinenti somme erano già state ricomprese nella determinazione del risultato d'amministrazione e, dunque, l'aggiunta dell'intero importo di 61 milioni di euro all'aumento del disavanzo avrebbe comportato una duplicazione di economie vincolate per 3,9 milioni di euro.

In conclusione, per le ragioni sopra riportate, secondo la Regione Abruzzo le economie vincolate sono state incrementate di un importo pari alla differenza tra la somma re-iscritta e quella impegnata, ovvero 3.964.999,33 euro, ed il risultato d'amministrazione dell'anno 2013 è stato rideterminato, così come richiesto dalla sezione regionale della Corte dei conti, in - 770.134.872,62 (disavanzo).

2.5.- Ripercorsi nei termini che precedono i passaggi principali della procedura contabile seguita dagli uffici regionali competenti per il riaccertamento delle somme di cui al Rendiconto 2013, la Regione Abruzzo richiama le considerazioni in fatto della sentenza n. 89 del 2017, ed alla fine del punto 2.2 del Ritenuto in fatto, dove viene riportata per due volte la stessa affermazione: «Nel corso dell'udienza pubblica, la difesa della Regione Abruzzo ha illustrato la sopravvenuta legge regionale 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), che avrebbe approvato il rendiconto 2013, il quale presenterebbe un congruo avanzo. in tal modo sarebbe non solo dimostrata l'opera di risanamento dei conti regionali, ma sarebbero anche superate le censure della sezione rimettente in ordine alla copertura delle partite di spesa impugnate e delle spese correlate alla anticipazione di liquidità».

Sul punto, evidenzia la regione che la *ratio* sottesa all'iniziativa normativa regionale era effettivamente rivolta all'approvazione del Rendiconto relativo all'annualità 2013 al fine di superare le censure sollevate dal giudice rimettente in ordine alla copertura delle partite di spesa impugnate e delle spese correlate alla anticipazione di liquidità.

Obietta che tale finalità, tuttavia, diversamente da quanto si legge nel citato passaggio della sentenza in parola, non sarebbe stata affatto perseguita dal legislatore regionale attraverso un rendiconto che presenta un «congruo avanzo», bensì con un risultato che presenta un congruo disavanzo, siccome aumentato delle poste richieste proprio dalla sezione regionale della Corte dei conti (pari a euro - 770.134.872,62) e quindi sarebbe del tutto coerente con le istanze avanzate dal giudice contabile in sede di parifica.

2.5.1.- Parimenti, si prosegue, in altro passaggio della sentenza (punto 7.2 delle considerazioni in diritto) si legge che «Ne è dimostrazione l'art. 13 della sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 laddove si prevede un avanzo di amministrazione per l'esercizio 2013 pari ad euro 1.184.286.519,66, mentre il risultato di amministrazione accertato dalla Corte dei conti presenta, al netto delle partite non parificate, un saldo negativo, pari ad euro 538.201.471,80, "ritenuto parziale e non attendibile, in assenza del riconteggio [di poste attive e passive non accertabili] e della considerazione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013" (delibera della Corte dei conti, sezione controllo per l'Abruzzo n. 39/2016/PARI, lettera e del dispositivo).» Al riguardo evidenzia la Regione Abruzzo che il valore riportato nel citato passaggio, pari a euro 1.184.286.519,66 verrebbe erroneamente considerato alla stregua di un risultato di amministrazione, mentre il relativo importo rappresenta un risultato parziale antecedente alla determinazione delle economie vincolate (che è pari a euro 1.780.412.392,28).

2.5.2.- Ulteriormente, osserva che nel punto 1.2. delle considerazioni in diritto contenute nella medesima sentenza la Corte fa ancora riferimento all'udienza di discussione del precedente giudizio: «Nel corso dell'udienza la difesa regionale ha sostenuto che non vi sarebbe un disavanzo di amministrazione precedente, poiché i residui attivi



e passivi da sommare alle risultanze di cassa finirebbero per dare al risultato di amministrazione un segno positivo: è stata così richiamata la legge regionale 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare) che avrebbe dimostrato l'esistenza di un avanzo per l'esercizio 2013».

2.5.3.- Obietta la Regione Abruzzo che tale ordine di argomentazioni, che replica quanto già affermato nel Ritenuto in fatto, muoverebbe dall'erroneo presupposto che la legge regionale sopravvenuta dimostrerebbe «[...] l'esistenza di un avanzo per l'esercizio 2013», mentre il Rendiconto approvato con la legge reg. n. 16 del 2017, adeguandosi ai rilievi della Corte dei conti presentava un congruo disavanzo aumentato delle poste richieste dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti pari a euro - 770.134.872,62 del tutto coerente con le istanze formulate in sede di parifica.

2.5.4.- Con riferimento al quanto affermato nel punto 6.4 delle considerazioni in diritto della citata sentenza si afferma che «Non può essere, infine, preso in considerazione l'argomento, svolto in sede di discussione orale dalla difesa regionale, secondo cui la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 avrebbe risolto il problema della copertura attraverso l'accertamento di un congruo avanzo di amministrazione».

Al riguardo, secondo la Regione Abruzzo dovrebbe invece ribadirsi quanto già evidenziato in ordine al fatto che il Rendiconto 2013, a differenza di quanto si legge nella citata sentenza n. 89 del 2017, non chiudeva con un avanzo di amministrazione, bensì con un disavanzo di 770 milioni di euro, quindi maggiore rispetto al disavanzo di 538 milioni di euro, antecedente alla parifica della Corte dei conti. Pertanto, attraverso la legge n. 16 del 2017 la Regione Abruzzo avrebbe approvato il rendiconto 2013 in adesione alle indicazioni ed alle richieste del giudice contabile, inserendo nel disavanzo sia le maggiori spese da riprogrammazione sia l'anticipazione di liquidità.

2.5.5.- In merito a quanto sostenuto dalla Corte nel punto 6.4 del Considerato in diritto della sentenza n. 89 del 2017, laddove si afferma che: «Detto avanzo viene ottenuto attraverso un'operazione contabile non corretta, per i motivi in precedenza già evidenziati, in considerazione del fatto che vengono inserite partite attive per ben 2.189.508.684,93 di euro in assenza delle necessarie operazioni di accertamento, come è stato contestato dalla Corte dei conti in sede di parifica del medesimo rendiconto 2013.», la Regione Abruzzo intende chiarire che il valore riportato pari a 2.189.508.684,93 di euro di residui attivi sarebbe rintracciabile nel prospetto contenuto nell'articolo 10 della medesima legge regionale n. 16 del 2017 e costituisce l'importo dei residui attivi da conservare che concorre alla determinazione del saldo del conto del bilancio.

Sebbene la menzionata sentenza n. 89 osservi che detto valore risulterebbe iscritto «[...] in assenza delle necessarie operazioni di accertamento» e che tale circostanza sarebbe stata contestata anche dalla Corte dei conti in sede di parifica del medesimo rendiconto 2013, la Regione Abruzzo obietta che, ad un esame più analitico delle risultanze del giudizio di parifica della Corte dei Conti, sarebbe possibile rilevare che la sezione regionale di controllo, con riferimento al Rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013, abbia espressamente escluso dalla regolarità contabile il saldo finanziario positivo, di cui al prospetto contenuto nell'articolo 10 della proposta di legge di approvazione del rendiconto stesso, pari a euro 1.184.286.519,66 limitatamente alle voci dei residui attivi e passivi, nei capitoli e per gli importi riportati negli allegati A, B, C e D.

Dalla lettura della predetta ordinanza, dunque, non tutti i residui attivi e passivi sarebbero stati ritenuti non parificati ma esclusivamente quelli riportati nelle suddette tabelle. Più precisamente, i riepiloghi delle partite attive (residui attivi) e delle partite passive (residui passivi) che non sono stati oggetto di parifica concernerebbero solamente alcune tipologie di residui attivi (e precisamente: residui ritenuti sussistenti dall'amministrazione ma non formalmente riaccertati e mantenuti con riserva in quanto da sottoporre a ulteriori verifiche e comunque al riaccertamento dei residui al 31 dicembre 2014; residui attivi di importo non motivato all'esito del contraddittorio; residui attivi di importo ancora incerto all'esito del contraddittorio) per circa 120 milioni di euro; e residui passivi (ritenuti sussistenti dall'amministrazione ma non formalmente riaccertati e mantenuti con riserva in quanto da sottoporre a ulteriori verifiche e comunque al riaccertamento dei residui al 31 dicembre 2014), per circa 138 milioni di euro.

La Regione Abruzzo afferma di condividere pienamente le riflessioni di questa Corte a proposito del fatto che, a prescindere dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011, «[...] sussiste comunque l'obbligo indefettibile per ciascun ente territoriale di effettuare annualmente, ed in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto, l'esatta ricognizione dei residui attivi e passivi» (sentenza n. 89 del 2017).

Sul punto rappresenta tuttavia che, nella fattispecie che ne occupa, le poste ritenute non parificabili dalla sezione regionale della Corte dei conti risulterebbero pari a 120 milioni di euro di residui attivi ed a 138 milioni di euro di residui passivi: importi indubbiamente significativi ma che non potrebbero ritenersi certo abnormi rispetto al complesso di residui attivi e passivi.



Inoltre, la Regione evidenzia che dall'esame delle risultanze si evincerebbe che le poste dei residui passivi non parificate siano maggiori di quelle attive. Ne conseguirebbe che una eliminazione delle stesse (tra l'altro subordinata ad una revisione) comporterebbe un miglioramento del risultato d'amministrazione.

La resistente rappresenta inoltre che nel corso dell'anno 2016 l'esecutivo regionale e gli uffici finanziari della Regione Abruzzo avrebbero effettuato le operazioni di riaccertamento dei residui e dall'analisi delle partite riaccertate e riferite alle tabelle A, B, C e D e che erano state contestate nel giudizio di parifica 2013.

2.5.6.- In merito poi a quanto affermato da questa Corte nella predetta sentenza n. 89 del 2017 (punto 7.2. del Considerato in diritto) dove si legge che «In particolare, risulta insanabile la contraddizione tra l'esigenza di chiedere allo Stato l'anticipazione di cassa e la situazione di formale e rilevante avanzo di amministrazione (ipotizzato nella sopravvenuta legge regionale in euro 1.184.286.519,66), nonché improbabile una così florida situazione dopo un deficit della sanità tanto ampio da comportare una quasi decennale procedura di rientro», obietta la Regione Abruzzo che la situazione "florida" che la Corte ritiene improbabile non potrebbe ipotizzarsi nel caso di specie, stante l'accertato disavanzo di oltre 770 milioni di euro.

2.5.7.- In merito a quanto rilevato nel punto 8 del Considerato in diritto della sentenza ora citata, dove si afferma che «La Regione Abruzzo ha più volte dedotto, sia nelle memorie che oralmente, l'esigenza di mettere in sicurezza i propri conti e quella di riallineare temporalmente la fisiologica approvazione dei rendiconti degli esercizi decorsi. Con tali lodevoli intenti non è tuttavia coerente il percorso normativo seguito. Infatti, la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo. Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria. Tale determinazione è strettamente correlata al principio di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto "domino" nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento come quella rivendicata dalla Regione Abruzzo attraverso le norme censurate e la legge sopravvenuta. In questa prospettiva sia le disposizioni di legge denunciate dalla magistratura rimettente, sia la richiamata legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 pregiudicano ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo, già storicamente inciso dalle pregresse gestioni e dalle disposizioni di legge regionale che ne erano alla base», la Regione Abruzzo sostiene che, sulla scorta delle precisazioni già effettuate in merito all'incremento del disavanzo a 770 milioni di euro, la legge regionale n. 16 del 2017 - al contrario delle leggi approvate nel 2013 e che avevano hanno pregiudicato gli equilibri regionali - avrebbe messo in sicurezza i conti regionali rilevando un risultato negativo del tutto allineato con quanto richiesto in sede di parifica dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La Regione non ritiene quindi condivisibile quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 89 del 2017 (punto 8.1. del Considerato in diritto), dove la Corte così conclude: «[...] le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già oggetto di sindacato negativo da parte di questa Corte (infedeltà del risultato d'amministrazione e mancato accertamento dei residui; sfioramento dei limiti di spesa attraverso l'iscrizione di fittizie partite di entrata quali l'avanzo di amministrazione presunto: sentenze n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013), mentre la sopravvenuta legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, oltre a non tenere in alcun conto la parifica parziale della Corte dei conti effettuata con delibera n. 3912016/PARI, finisce per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti. È evidente come tutto ciò conduca ad una situazione di ulteriore anomalia anziché produrre la normalizzazione auspicata dalla Regione». In particolare la resistente ritiene di aver già ampiamente fornito adeguate argomentazioni a sostegno dell'attività di adeguamento alle prescrizioni rese dal giudice contabile, avendo essa avviato nel 2013 e proseguito nel 2014 un processo di riaccertamento con contestuale accantonamento. Aggiunge inoltre che, in ossequio anche ai principi espressi da codesta Corte, la Regione Abruzzo avrebbe altresì proceduto all'approvazione della delibera di ripartizione decennale del maggior disavanzo.

2.6.- La Regione Abruzzo ritiene in definitiva che il Rendiconto 2013 e le risultanze dello stesso, così come contenute nella legge regionale n. 16 del 2017, rispondano alle richieste del giudice contabile, e abbiano di fatto realizzato quell'attività di «corretto riaccertamento dei residui attivi e passivi che possa consentire una credibile e congruente determinazione del risultato d'amministrazione» auspicata anche da questa Corte nella sentenza n. 89 del 2017.



2.7.- Conclude quindi chiedendo che il ricorso sia ritenuto infondato o comunque rigettato nel merito, con riferimento ad entrambi i motivi di gravame.

3.- Con memoria depositata per l'udienza pubblica il Presidente del Consiglio dei ministri ha replicato alle difese della Regione Abruzzo.

3.1.- In merito alla censura che evidenziava che la legge reg. n. 16 del 2017 è stata approvata in forma legislativa oltre i termini tassativi imposti dall'art. 39, comma 1, della legge reg. n. 3 del 2002, e dall'art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, il ricorrente non ritiene condivisibile la tesi della difesa della Regione Abruzzo che vorrebbe attribuire al richiamato termine del 30 giugno natura ordinatoria, in quanto la natura perentoria del termine deriverebbe dall'applicazione coerente e sistematica dei principi generali in tema di pareggio e di equilibrio tendenziale di bilancio fissati dall'art. 81, quarto comma, Cost., con particolare riferimento alla prima delle due regole (una statica e una dinamica), attraverso le quali tali principi si realizzano, la prima consistente nella parificazione delle previsioni di entrata e di spesa e la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo (è richiamata la sentenza n. 250 del 2013, punto 3.2. del Considerato in diritto).

Inoltre, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non potrebbe assumere alcun rilievo il fatto che le precedenti leggi regionali di approvazione del rendiconto, anche se emanate nello stesso termine, non siano state impugnate dal Governo.

Tale circostanza, si prosegue, non potrebbe far sorgere alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento, anche in considerazione del ruolo svolto dallo Stato che è direttamente responsabile delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, provenienti sia dall'ordinamento eurounitario sia da quello nazionale.

3.2.- In merito al secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che se è indubitabile che il controllo effettuato dalla Corte dei conti sia finalizzato a stimolare l'adozione da parte delle Amministrazioni interessate di processi di autocorrezione in un'ottica di interazione e di collaborazione al fine, in ogni caso, di salvaguardare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa e la sana gestione finanziaria degli stessi, sarebbe proprio con riferimento alle statuizioni contenute nella sentenza della Corte n. 89 del 2017 che, in concreto, le rideterminazioni del bilancio dell'esercizio 2013 non sarebbero state svolte correttamente.

Secondo il ricorrente, sebbene con un comportamento successivo la Regione Abruzzo abbia proceduto a rivedere il risultato di amministrazione 2013 (come la medesima afferma nella memoria di costituzione), e ritenga di aver ripetuto l'attività di accertamento registrando un miglioramento del processo di analisi dei residui, la ricognizione annuale dei residui attivi e passivi - da ritenersi un'operazione propedeutica a qualsiasi rendiconto, in quanto consente di individuare formalmente tutte le componenti degli esercizi decorsi che influiscono sul risultato di amministrazione - non sembrerebbe completata nella sua interezza, permanendo così inalterati i rilievi e le considerazioni contenute nella citata sentenza n. 89 del 2017.

Al riguardo il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che permarrrebbe l'esigenza di individuare le obbligazioni assunte, ma non ancora adempite al fine, appunto, di conservare nell'apposito conto dei residui, la provvista necessaria per l'adempimento, assicurando in tal modo la copertura dei debiti anche negli anni finanziari successivi a quello in cui l'obbligazione è sorta, nella definizione della realtà gestionale che deve trovare veridica rappresentazione nel rendiconto. La regola del riaccertamento sarebbe quindi l'unica in grado di garantire la tendenziale realizzazione del principio di veridicità del bilancio e del rendiconto.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013, conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, e in relazione all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), e all'art. 39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Il ricorrente ha altresì impugnato, specificamente, gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 di tale legge in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., anche in riferimento ai «principi fondamentali» in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto, per le ragioni già esposte nella



sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2017, detta legge nel suo complesso e con le disposizioni sopra richiamate pregiudicherebbe ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo e finirebbe anche per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti.

1.1.- Con il primo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta a distanza di anni con la legge impugnata, la renderebbe di per sé illegittima. Tale ritardo integrerebbe la lesione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., e delle norme interposte che fissano la scadenza al 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato.

Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna specificamente gli artt. 8, 9, 10, 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, denunciando il loro contrasto con l'art. 81 Cost. e, in particolare, con il quarto comma dello stesso, nonché con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di sistema contabile dello Stato, con l'art. 117, terzo comma, Cost. (con riguardo ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica), nonché con le «fonti interposte, rappresentate dai principi di coordinamento della finanza pubblica emanati dal legislatore statale, nei quali, appunto, sono ravvisabili limitazioni ai saldi dei bilanci regionali (in tal senso, in particolare, le sentenze n. 70 del 2012 e n. 115 del 2012)».

Sebbene con riferimento alla seconda questione la censura sia rivolta a specifici articoli, il ricorrente sostiene che la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 nel suo complesso e nella sua interezza pregiudichi «ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo» e finisca anche «per alterare in modo ancor più grave le disfunzioni accertate per gli anni precedenti», in violazione dei richiamati artt. 81, 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost. L'illegittimità costituzionale del rendiconto 2013 deriverebbe, quindi, dalla sua non conformità ai «principi fondamentali» sopra illustrati in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, applicabili alla fattispecie *ratione temporis*.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura inoltre la legge regionale impugnata per il fatto che «all'art. 11, approvando la tabella Residui perenti ed economie vincolate 2013, riconosce gli importi delle economie riprogrammate, oggetto di rilievo della Corte dei Conti, e, all'art. 12, rileva un disavanzo effettivo che include l'importo dell'anticipazione di liquidità, sebbene non sia rappresentato nel conto finanziario».

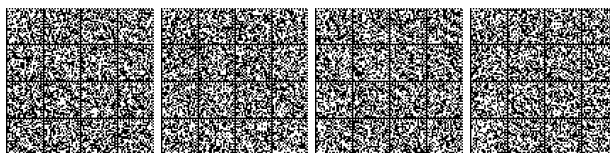
In sintesi, il ricorrente lamenta l'inattendibilità dei conti, a partire dalla rappresentazione del risultato di amministrazione, imputando alla Regione l'ostinazione nel non provvedere a ripristinare un corretto ciclo di bilancio, adottando un'effettiva e completa operazione di trasparenza sui conti regionali (innanzi tutto mediante un corretto riaccertamento delle partite contabili pregresse).

1.2.- Con riguardo alla tempistica di approvazione del rendiconto generale per l'anno 2013, la Regione Abruzzo evidenzia che il termine del 30 giugno non potrebbe essere inteso in maniera perentoria, tale da precludere categoricamente la possibilità di adozione di un successivo provvedimento in merito e non potrebbe, quindi, comportare alcuna decadenza rispetto all'approvazione del rendiconto regionale; in nessun caso, comunque, potrebbe ritenersi preclusa un'approvazione tardiva dei documenti contabili di rendicontazione, visto che né l'art. 39 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002, concernente l'ordinamento contabile regionale, né la normativa statale applicabile alla fattispecie in disamina attribuiscono ad altri soggetti la competenza in materia di approvazione dei rendiconti in caso di mancato rispetto del termine *de quo*.

Secondo la Regione, nell'ipotesi in cui la legge regionale in esame venisse dichiarata incostituzionale per il solo motivo riguardante il mancato rispetto della data del «30 giugno dell'anno successivo», si creerebbe un'insostenibile situazione giuridica che, impedendo in termini assoluti di sanare, anche a posteriori, l'attività di rendicontazione, produrrebbe una paralisi senza via d'uscita per l'amministrazione regionale, con inevitabili ricadute anche sulla finanza pubblica. La resistente evidenzia che le precedenti leggi regionali di approvazione del rendiconto, ancorché emanate oltre il medesimo termine, non sono state fatte oggetto d'impugnazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ad avviso della resistente, con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 essa avrebbe approvato il rendiconto 2013 in adesione alle indicazioni e alle richieste del giudice contabile, inserendo nel disavanzo sia le maggiori spese da riprogrammazione sia l'anticipazione di liquidità.

Secondo la Regione Abruzzo, non potrebbe che ribadirsi quanto già evidenziato in ordine al fatto che il rendiconto 2013, a differenza di quanto si legge nella sentenza di questa Corte n. 89 del 2017, non chiuda con un avanzo di amministrazione, bensì con un disavanzo di 770 milioni di euro, maggiore rispetto al disavanzo di 538 milioni di euro, antecedente alla parifica della Corte dei conti. Da un esame più analitico delle risultanze del giudizio di parifica della Corte dei conti, sarebbe possibile ricavare che la sezione regionale di controllo, con riferimento al rendiconto generale della Regione Abruzzo per l'esercizio 2013, abbia espressamente escluso dalla regolarità contabile il saldo finanziario positivo, di cui al prospetto contenuto nell'art. 10 della proposta di legge di approvazione del rendiconto stesso, pari a euro 1.184.286.519,66, limitatamente alle voci dei residui attivi e passivi, nei capitoli e per gli importi riportati negli



allegati A, B, C e D. Aggiunge inoltre che, in ossequio anche ai principi espressi dalla Corte costituzionale, la Regione Abruzzo avrebbe altresì proceduto all'approvazione della delibera di ripartizione decennale del maggior disavanzo.

2.- La questione, proposta in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. e in relazione alla legge reg. n. 3 del 2002 e al d.lgs. n. 76 del 2000 circa il superamento del termine di legge per l'emanazione della legge di approvazione del rendiconto, non è fondata.

È vero - come affermato dal ricorrente - che i termini per l'approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo sono ampiamente scaduti e che tale grave ritardo fa seguito a un'ulteriore serie di ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013. Il superamento del termine di legge, tuttavia, non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi.

Invero, il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi.

Non può essere tuttavia condivisa l'altra eccezione della resistente, secondo cui sarebbe «ineludibile» la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto». Al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale proposte con il secondo motivo di ricorso nei confronti degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, Cost., sono invece fondate.

Tali disposizioni prevedono rispettivamente: l'approvazione delle risultanze generali (art. 1); i residui emergenti a chiusura della gestione 2013 trasferiti a quella successiva (artt. 8 e 9); la sommatoria algebrica - pari a euro 1.184.286.519,66 - del fondo di cassa e dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2013, normativamente definita come «saldo finanziario positivo al 31.12.2013» (art. 10); la tabella «Residui perenti ed economie vincolate esercizio 2013» da riscrivere negli esercizi successivi per un totale di euro 1.780.412.392,28 (art. 11); il quadro riassuntivo della gestione finanziaria dell'esercizio finanziario 2013 «corredato della comunicazione di riepilogo delle riscossioni e dei pagamenti riportati nel conto giudiziale relativo all'esercizio finanziario 2013, da cui rileva un disavanzo effettivo di euro 770.134.872,62» (art. 12).

Dal loro collegamento - in particolare tra gli artt. 10, 11 e 12 - emerge un forte contrasto logico per la presenza contemporanea di: *a*) un «saldo positivo» risultante dalla sommatoria di fondo di cassa, residui attivi e passivi. Nelle sue componenti la locuzione «saldo positivo» corrisponde specularmente al concetto di «risultato di amministrazione» come definito - senza soluzione di continuità - da norme risalenti e da quelle attualmente vigenti (come di seguito analiticamente indicate); *b*) residui perenti non riscritti nell'esercizio interessato, malgrado la sua intervenuta conclusione e a oltre tre anni dalla sua chiusura; *c*) un «disavanzo di amministrazione» assolutamente scollegato dalla sommatoria algebrica - prevista dalla legge - di residui attivi, passivi e del fondo di cassa.

Tale evidente aporia, unitamente alla dimensione dei residui attivi e passivi, dei residui perenti e delle cosiddette economie vincolate, rende le risultanze del bilancio consuntivo in contrasto con l'art. 81 Cost. poiché connotate da un insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali (*ex plurimis*, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Nel loro complesso le risultanze degli artt. 10, 11 e 12 si manifestano oltretutto in modo ancipite, oscillando tra un segno di senso positivo (avanzo) e uno negativo (disavanzo), peraltro senza alcuna congruenza matematica tra le rappresentate oscillazioni. In proposito è stato affermato da questa Corte che l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (sentenza n. 274 del 2017). Tali caratteri non si riscontrano



nella legge della Regione Abruzzo di approvazione del rendiconto 2013, che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua.

Sul punto è necessaria un'ulteriore precisazione che si collega all'evoluzione della finanza pubblica anche in relazione alla riforma introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), la quale ha rafforzato i parametri costituzionali attinenti all'equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell'indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.). Tale evoluzione - che si è estrinsecata, in particolare per gli enti territoriali, in una complessa rete di norme attuative, tra le quali è bene ricordare la "legge organica", il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e successive modifiche e integrazioni, nonché le leggi di stabilità e di bilancio succedutesi a partire da tale riforma - comporta che, nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori.

In definitiva, la legge di approvazione del rendiconto - indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 - deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: *a)* il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; *b)* il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; *c)* lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri.

Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea - dal contesto complessivo di cui al precedente punto *a)* - le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate.

Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria.

Se le esposte considerazioni avvalorano in modo stringente la non conformità a Costituzione delle norme impugnate, non può essere sottaciuto che la Regione svolge buona parte delle sue difese mediante obiezioni verso la precedente sentenza n. 89 del 2017 di questa Corte, sicché la complessità della vicenda e il tono delle contestazioni necessitano di articolate risposte, attraverso le quali sarà evidenziato anche il patente contrasto delle disposizioni regionali con il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost.

3.1.- La prima obiezione riguarda una serie di eccentriche operazioni matematiche attraverso le quali la Regione Abruzzo arriva a sostenere: *a)* che il risultato di amministrazione accertato nell'esercizio 2013 non sarebbe costituito dall'avanzo di euro 1.184.286.519,66 esposto all'art. 10 della legge impugnata, bensì dal disavanzo di euro - 770.134.872,62 esposto al successivo art. 12; *b)* che detto risultato sarebbe «del tutto coerente con le istanze avanzate dal giudice contabile in sede di parifica» e che il saldo attivo di euro 1.184.286.519,66 sarebbe stato da questa Corte (con la sentenza n. 89 del 2017) e dal Presidente del Consiglio dei ministri «erroneamente considerato alla stregua di un risultato di amministrazione, mentre il relativo importo rappresent[erebbe] un risultato parziale antecedente alla determinazione delle economie vincolate (che è pari a 1.780.412.392,28). Ne consegue, come già evidenziato, che il disavanzo finale (riportato nell'art. 12 della L.R. n. 16/17) è pari a - 770.134.872,62», mentre l'importo di euro 1.184.286.519,66, esposto all'art. 10 della legge impugnata rappresenterebbe un risultato parziale antecedente alla determinazione delle economie vincolate (che è pari a euro 1.780.412.392,28).

Nessuna di tali deduzioni può essere condivisa.

3.1.1.- Per quel che riguarda la pretesa "conformità di vedute" con la Corte dei conti, occorre anzitutto ricordare che oggetto del presente giudizio è un autonomo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e che spetta a questa Corte valutare la legittimità delle operazioni di bilancio oggetto del ricorso. Del resto gli atti della magistratura contabile possono essere tenuti presenti solo nell'eventuale forma dell'accertamento compiuto sulle risultanze del progetto di rendiconto presentato dalla Regione (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015) e non certo ricavando arbitrariamente dalla relazione allegata alla parifica frasi "decontestualizzate" o pretese lacune.

È vero invece - al contrario di quanto ritenuto dalla Regione Abruzzo - che la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Abruzzo, sia prima che dopo la decisione di parifica del rendiconto 2013, ha contestato una serie di irregolarità e di violazioni di legge sostanzialmente analoghe a quelle che avevano indotto precedenti accoglimenti di



ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di bilanci e partite finanziarie della medesima Regione (il riferimento deve intendersi: alla sentenza n. 250 del 2013, con la quale questa Corte ha ritenuto illegittime le modalità di contabilizzazione dei residui perenti; alla sentenza n. 241 del 2013, con la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima la copertura di spese mediante la «riprogrammazione di economie di bilancio»; alla sentenza n. 192 del 2012, con la quale è stato censurato l'utilizzo, come strumento di copertura, della riprogrammazione di economie vincolate in difetto della previa approvazione del rendiconto dell'anno precedente).

In particolare nella delibera della Corte dei conti n. 230/2016/FRG del 24 novembre 2016, successiva a quella inerente alla parziale parifica del rendiconto 2013, la magistratura contabile ha accertato, tra l'altro, «il perseverare dei seguenti comportamenti contabili contra legem della Regione Abruzzo: - mancata adozione delle misure consequenziali alla parifica del rendiconto dell'esercizio 2012, che risulta l'ultimo consuntivo definitivamente approvato; [...] - mancata definizione dell'esatto ammontare dei residui al 31.12.2014 e del riaccertamento straordinario degli stessi all'1.1.2015; [...] - mancata esatta definizione del saldo netto da finanziare e del disavanzo effettivo di gestione e, di conseguenza, mancata adozione del Piano di rientro nei termini previsti dalla normativa (decreto legislativo n. 118/2011); - mancata conseguente iscrizione, nel bilancio di previsione 2016, del disavanzo effettivo di gestione, risultante da procedure certe e definitive; [...] - violazione reiterata dei principi a salvaguardia degli equilibri di bilancio e del principio di copertura delle spese».

Pur a fronte di una siffatta situazione, la Giunta regionale, con delibera n. 756 del 22 novembre 2016, ha riproposto il disegno di legge regionale relativo al rendiconto 2013 (poi approvato con la legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017), il quale recava immutate tutte le voci del precedente disegno di legge relativo al rendiconto 2013 oggetto di giudizio di parifica, ad eccezione dell'unica correzione recata alle economie vincolate, che passavano da 1,722 miliardi di euro a 1,780 miliardi di euro, e del peggioramento del preteso saldo negativo (successivamente confluito nell'art. 12 precedentemente richiamato), che passava da euro - 538.201.471,80 a euro - 770.134.872,62.

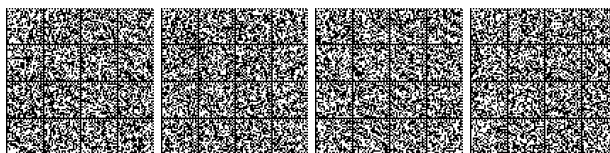
Peraltro, nel parificare solo parzialmente il rendiconto generale per l'esercizio 2012, la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Abruzzo, con delibera n. 116/2014/PARI, aveva escluso dalla dichiarazione di regolarità i residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi precedenti (rispettivamente pari a euro 2.458.083.450,07 e a euro 1.570.713.130,92), nonché i residui perenti e le economie vincolate che allora riportavano un valore pari a euro 1.688.149.343,03. Aveva conclusivamente invitato la Regione ad adoperarsi per riallineare il ciclo di bilancio a una tempistica conforme a normativa e a utilizzare gli istituti dell'assestamento di bilancio e del riaccertamento annuale dei residui, oltre che a procedere e concludere il riaccertamento dei residui attivi e passivi avviato nel 2013, provvedendo, alla luce del medesimo, all'esatta quantificazione del saldo finanziario positivo e del disavanzo effettivo di gestione. Ciò al fine di «iscrivere, nel primo bilancio preventivo utile, il disavanzo effettivo di gestione risultante da procedure certe e definitive».

3.1.2.- Quanto alla pretesa correzione del risultato di amministrazione di cui all'impugnato art. 10 con le economie vincolate, che sarebbe alla base delle apodittiche cifre esposte al successivo art. 12, la singolare deduzione della parte convenuta urta contro molteplici basilari principi della contabilità pubblica. La prima regola violata è quella che determina il risultato di amministrazione attraverso il saldo algebrico tra residui attivi, passivi e fondo di cassa: l'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 ribadisce tale principio, prescrivendo che «Il risultato di amministrazione [...] è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi». In senso analogo, l'art. 186 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), prescrive per gli enti locali che «[i]l risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi».

In tale contesto - anteriore alla riforma contabile entrata in vigore successivamente al 2013 - le cosiddette economie riprogrammabili devono trovare allocazione nei residui attivi, limitatamente ai cespiti vincolati eventualmente ancora non riscossi, e nei residui passivi, per le somme accertate in entrata e ancora non utilizzate in relazione alle quali persiste uno specifico vincolo di legge. Tardivo e fuorviante appare il loro inserimento tra i residui perenti, a esercizio già concluso e in assenza di una loro reinscrizione in bilancio (che sarebbe peraltro consentita solo nel caso di sussistenza di un vero e specifico vincolo di legge).

Ulteriore aporia delle argomentazioni regionali riguarda l'asserita facoltà di esprimere un risultato di amministrazione senza la previa indicazione analitica dei residui attivi e passivi, dei relativi crediti e debiti, dei loro titolari e delle ragioni giuridiche dei rapporti creditori e debitori.

Analogo rilievo investe la pretesa di iscrivere le economie vincolate senza la previa dimostrazione della loro inerenza alla disponibilità di cespiti effettivi e alla persistenza dello specifico vincolo legislativo alla loro utilizzazione. Infatti, l'impiego di partite di spesa confluite in economie di precedenti esercizi «è impossibile senza l'accertamento



delle risorse dedicate e la sussistenza di impegni od obbligazioni passive afferenti alla specifica utilizzazione di tali risorse. [...] Dunque, la irrituale “riprogrammazione” [...] viene concretamente a collidere con il principio di equilibrio del bilancio, incrementando indebitamente la spesa e, conseguentemente, i preesistenti squilibri» (sentenza n. 89 del 2017). Più in generale, in tema di fondi vincolati, è stato precisato che «[p]er vincoli formalmente attribuiti dall’ente si intendono quelli previsti dal principio applicato 9.2 [del d.lgs. n. 118 del 2011], derivanti da “entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse cui l’amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l’ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi [e] ha provveduto nel corso dell’esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio [...]”. Infatti, la facoltà di imprimere uno specifico vincolo deriva dalla classificazione normativa (entrate straordinarie non aventi natura ricorrente) e dall’ulteriore requisito dell’assenza di disavanzi da ripianare. In definitiva, l’analitica classificazione delle somme vincolate non inficia il principio per cui, quand’anche non direttamente dipendente dalla legge, il vincolo deve trovare diretto presupposto nella stessa. È anche evidente come proprio la stessa perimetrazione della fattispecie derogatoria risponda all’obiettivo di non alterare l’equilibrio del bilancio» (sentenza n. 279 del 2016).

Infine, le eccezioni della resistente urtano contro il costante orientamento di questa Corte - già in precedenza richiamato - secondo cui le risultanze dei bilanci devono essere credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali. Secondo la Regione Abruzzo sarebbero credibili e veridiche risultanze che comportano una dimensione di partite contabili arretrate (residui attivi, passivi ed economie vincolate) pari a circa il cinquantasei per cento dell’intero bilancio annuale. E ciò senza l’indicazione delle ragioni giuridiche e fattuali in grado di sorreggere l’esattezza di tale quantificazione. La quantificazione delle partite attive e passive che non abbiano un obiettivo riscontro finanziario (come avviene al contrario per il fondo di cassa) non può essere priva dell’analitica ricognizione dei relativi presupposti giuridici, poiché la loro applicazione al bilancio costituisce elemento indefettibile per determinarne e verificarne coperture ed equilibri.

3.2.- A ben vedere, le eccezioni della Regione Abruzzo si fondano su un’ulteriore errata deduzione.

La resistente sottolinea che l’approvazione del rendiconto 2013, quali che siano le relative risultanze, sarebbe contemporaneamente tappa indispensabile per smaltire l’arretrato inerente agli esercizi successivi e “monade contabile”, del tutto svincolata dall’articolazione dei successivi bilanci.

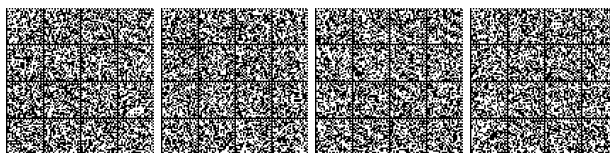
Se - per gli evidenti motivi richiamati - non è configurabile una separazione della legge regionale di approvazione del rendiconto dai bilanci degli esercizi successivi, è altresì indiscutibile che l’operazione “messa in sicurezza dei conti”, più volte enfatizzata dalla resistente, non può prescindere dall’esattezza e congruenza dei dati contabili di partenza, caratteri assenti nella fattispecie in esame.

Pertanto non è neppure condivisibile l’assunto implicito del ragionamento svolto dalla Regione, secondo cui l’arretrato debba essere necessariamente smaltito “per tappe”, scaglionando temporalmente l’approvazione dei conti inevasi.

Come precedentemente sottolineato, il legislatore prevede termini indefettibili per l’approvazione dei rendiconti degli enti territoriali (attualmente, ai sensi dell’art. 18 del d.lgs. n. 118 del 2011, «Le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 1, approvano: [...] b) il rendiconto o il bilancio di esercizio entro il 30 aprile dell’anno successivo. Le regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell’anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti», risultando modificato, al riguardo, il precedente art. 29, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri quale norma interposta), individuando un arco temporale intermedio tra l’esercizio di riferimento e quello afferente al bilancio di previsione dei due esercizi successivi.

È evidente come detto arco temporale non sia determinato dal legislatore in modo arbitrario, bensì bilanciando le esigenze di una tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi. Infatti, una volta accertata l’esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni; art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali) per il ripianamento dello stesso.

Tale operazione - indispensabile per garantire e conservare gli equilibri di bilancio di breve e lungo periodo - non può essere realizzata prendendo a riferimento dati così lontani nel tempo (per di più non credibili per le ragioni precedentemente espresse).



Ne consegue che ben potrebbe - anzi dovrebbe - la Regione Abruzzo effettuare le operazioni necessarie per recuperare immediatamente, in modo costituzionalmente corretto, tutti gli adempimenti scaduti inerenti ai rendiconti successivi, pur nel rispetto dei separati riscontri secondo la partizione annuale.

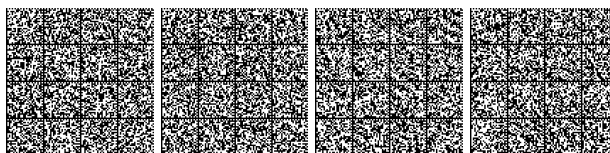
3.3.- Il rispetto dei termini e degli adempimenti previsti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione - nel caso in esame le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono, all'un tempo, norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci di cui all'art. 81 Cost. (in tal senso sentenza n. 184 del 2016) - comporta comunque l'attuazione immediata e sequenziale di tutte le operazioni previste nel tempo dal legislatore nazionale per porre rimedio alle situazioni critiche degli enti territoriali.

In termini di rilevanza strutturale, tali misure normative possono essere così sintetizzate: *a)* accertamento analitico di tutte le tipologie di residui preesistenti anteriormente all'entrata in vigore del nuovo ordinamento contabile (art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011). Con particolare riguardo alla Regione Abruzzo, in tali operazioni è compreso il riaccertamento delle cosiddette economie vincolate, finalizzato a espungere tutte le partite non caratterizzate da espresso e specifico vincolo normativo; *b)* confronto tra somme incamerate e utilizzate a titolo di anticipazioni di liquidità, avente lo scopo di accertare la piena e corretta utilizzazione di tali somme in termini di sola cassa. Come rilevato dal Presidente del Consiglio dei ministri la Regione resistente ha omesso di conformarsi, su questo specifico punto, alla sentenza di questa Corte n. 89 del 2017; *c)* rateizzazione nel tempo dei disavanzi accertati secondo le modalità previste dalle disposizioni vigenti (artt. 3, comma 16, e 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 e art. 9, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante «Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali»).

I richiamati adempimenti sono organizzati in termini di propedeuticità e sinergia nel senso che tutti mirano a riequilibrare e rendere chiara la situazione economico-finanziaria dell'ente territoriale attraverso un ordine sequenziale teleologicamente vincolato. Infatti, l'accertamento nelle forme di legge delle partite attive e passive è sicuramente propedeutico all'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, le quali - come è noto - servono a fronteggiare obbligazioni passive inutilmente scadute. Le anticipazioni stesse servono a eliminare dal bilancio - attraverso puntuali pagamenti - i residui passivi inerenti a obbligazioni scadute e ad altri oneri normativamente imposti e risultano propedeutiche alla revisione ordinaria e straordinaria dei residui stessi. La revisione straordinaria è necessariamente preliminare al passaggio tra la vecchia e nuova contabilità prescritto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011. Infine la revisione ordinaria e quella straordinaria sono necessarie per azionare la facoltà di rateizzare il ripianamento dei disavanzi accertati.

3.4.- In definitiva devono essere condivise anche le censure ribadite dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso della discussione in udienza, secondo cui l'assenza di trasparenza nella rappresentazione della situazione economico-finanziaria della Regione collide diametralmente con gli evocati parametri costituzionali. In particolare va ribadito il principio secondo cui la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016).

4.- In considerazione dell'inscindibile connessione finanziaria con le disposizioni costituzionalmente illegittime, tale illegittimità deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alle residue disposizioni della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 di approvazione del rendiconto 2013. L'evidente correlazione delle disposizioni residue con le norme impugnate comporta infatti un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alle stesse (in senso conforme, *ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017, sentenze n. 266 e n. 250 del 2013). Infatti, l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari - che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale - coinvolgono la legge di approvazione del rendiconto 2013 nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura. È utile ribadire che «l'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» (sentenza n. 274 del 2017) anche negli esercizi successivi.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della medesima legge reg. n. 16 del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180049

N. 50

Ordinanza 24 gennaio - 5 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 - Variazioni alle previsioni di spesa.

- Legge della Regione Campania 7 dicembre 2016, n. 36 (Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Campania), art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Campania 7 dicembre 2016, n. 36 (Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Campania), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-9 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2017 e iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 10 febbraio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Campania 7 dicembre 2016, n. 36 (Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Campania), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;

che, secondo il ricorrente, la disposizione, nel recepire le risultanze della legge della Regione Campania 14 novembre 2016, n. 31 (Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013), avrebbe aumentato nello stato di previsione delle spese la quota annua del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare senza rispettare il procedimento previsto dall'art. 42, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), per l'applicazione in bilancio dell'eventuale maggior disavanzo, normativa evocata come parametro interposto in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici;

che, con atto depositato il 13 marzo 2017, si è costituita in giudizio la Regione Campania, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione;

che, successivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 6 giugno 2017, ha rinunciato al ricorso;

che tale rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che detta rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 51

Ordinanza 24 gennaio - 5 marzo 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 Variazioni alle previsioni di spesa.

- Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

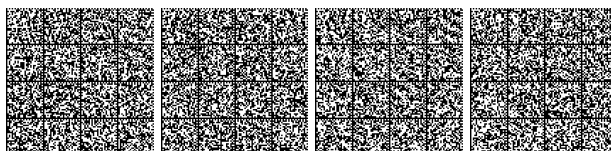
nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-24 marzo 2017, depositato in cancelleria il 31 marzo 2017 e iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2017.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 31 marzo 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nonché in riferimento agli artt. 3, comma 16, 42, commi 12, 13 e 14, ed al punto 9/3 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

che, secondo il ricorrente, la legge di bilancio n. 4 del 2017, nel recepire contabilmente quanto già illegittimamente disposto dalla legge della Regione Campania 14 novembre 2016, n. 31 (Rendiconto Generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013) e dalla legge della Regione Campania 7 dicembre 2016, n. 36 (Assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Campania), prevedendo un disavanzo di amministrazione pari ad euro 136.452.242,42 per l'anno 2017, euro 138.036.312,39 per l'anno 2018 ed euro 139.661.146,13 per l'anno 2019, avrebbe aumentato nello stato di previsione delle spese la quota annua del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare senza rispettare il procedimento previsto dall'art. 42, commi 12, 13 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011, per l'applicazione in bilancio dell'eventuale maggior disavanzo, normativa evocata come parametro interposto in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici;



che, con atto depositato il 20 aprile 2017, si è costituita in giudizio la Regione Campania, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione;

che, successivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 6 giugno 2017, ha rinunciato al ricorso;

che tale rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che detta rinuncia è stata accettata dalla Regione Campania;

che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 5 marzo 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180051





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 gennaio 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità - Norme della Regione Basilicata - Riconoscimento delle fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare - Previsione che la spesa relativa rientra tra quelle che la Regione già sostiene per le malattie rare.

- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32 (Fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare), artt. 1 e 6, comma 3.

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

Contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente in carica, con sede a Potenza (85100), viale Vincenzo Verrastro n. 4;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 6, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 47 del 30 novembre 2017, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 19 gennaio 2018.

Premessa

— La legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32, intitolata «Fibromialgia ed encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare», definisce le malattie di cui al titolo quali «patologie rare» (art. 1) e stabilisce che la spesa relativa ai provvedimenti da adottare per farvi fronte «rientra tra quelle che la Regione già sostiene per le malattie rare» (art. 6, comma 3): tali norme sono costituzionalmente illegittime perché violano sia l'art. 117, comma 3, della Costituzione — contrastando con il principio fondamentale in materia di tutela della salute che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la individuazione e qualificazione delle patologie rare — sia lo stesso principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione — introducendo elementi di disparità di trattamento tra cittadini a seconda della regione di residenza.

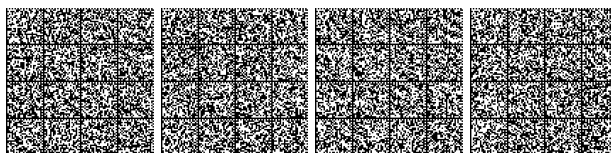
— La legge e, segnatamente, le disposizioni indicate in epigrafe, vengono pertanto impugnate con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

MOTIVI DI DIRITTO

1. Com'è noto, l'art. 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 stabilì che «Al fine di assicurare una maggiore equità del sistema della partecipazione alla spesa sanitaria e delle relative esenzioni, nonché di evitare l'utilizzazione impropria dei diversi regimi di erogazione delle prestazioni sanitarie», il Governo era delegato ad emanare, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi di riordino, con decorrenza 1° maggio 1998, della partecipazione alla spesa e delle esenzioni, nel rispetto, tra l'altro, del seguente principio e criterio direttivo:

«l'esenzione per patologie prevede la revisione delle forme morbose che danno diritto all'esenzione delle correlate prestazioni di assistenza sanitaria, farmaceutica e specialistica, ivi comprese quelle di alta specializzazione in particolare quando trattasi di condizioni croniche e/ o invalidanti; specifiche forme di tutela sono garantite alle patologie rare e ai farmaci orfani. All'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo si provvede con regolamento del Ministro della sanità ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400» (lett. f).

In attuazione della delega e del principio di cui alla disposizione testé citata è stato emanato il decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124 il quale, all'art. 5, ha stabilito che con regolamenti del Ministro della sanità, da emanarsi ai sensi



dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, «sono individuate, rispettivamente: *a*) le condizioni di malattia croniche o invalidanti; *b*) le malattie rare. Le condizioni e malattie di cui alle lettere *a*) e *b*) danno diritto all'esenzione dalla partecipazione per le prestazioni di assistenza sanitaria indicate dai medesimi regolamenti. Nell'individuare le condizioni di malattia, il Ministro della sanità tiene conto della gravità clinica, del grado di invalidità, nonché della onerosità della quota di partecipazione derivante dal costo del relativo trattamento» (comma 1).

In base a quanto previsto, *in parte qua*, dal decreto legislativo delegato sono stati poi adottati i decreti ministeriali 28 maggio 1999, n. 329 e il decreto ministeriale 18 maggio 2001, n. 279 i quali individuano, elencandole, rispettivamente, le malattie croniche e invalidanti e quelle rare che danno diritto all'esenzione dalla partecipazione al costo per le correlate prestazioni sanitarie incluse nei livelli essenziali di assistenza: tra le patologie rare non figura, allo stato, né la fibromialgia né l'encefalomielite mialgica benigna.

E perciò, del tutto coerentemente, neppure il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 — recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza» — il quale, all'Allegato 7, contiene l'elenco delle malattie rare esentate dalla partecipazione al costo, menziona come tali le patologie sopra indicate.

2. Dal complesso di tali disposizioni risulta dunque evidente che il potere di individuare e qualificare, per quanto qui specificamente interessa, le patologie rare spetta, in via esclusiva, allo Stato e che tale potere viene in concreto esercitato dal Ministro della Sanità - ora dal Ministro della Salute — il quale vi provvede con propri decreti aventi natura regolamentare.

La legge statale determina così un principio fondamentale in materia di tutela della salute che, nel riservare allo Stato la potestà di individuazione delle malattie rare, risulta perfettamente ragionevole e comprensibile ove si consideri che la qualificazione di una patologia come rara dipende da valutazioni di ordine epidemiologico demandate ad organismi tecnico-scientifici e rispetto alle quali il profilo regionale/localistico è privo di qualsiasi rilevanza.

Più precisamente, vengono a tal fine in considerazione, in primo luogo, la scarsa frequenza della malattia a livello nazionale — frequenza riferita al limite di prevalenza di 5 casi per 10.000 abitanti stabilito in sede europea — e, poi, la gravità clinica della patologia — sulla quale incide anche la difficoltà della diagnosi — nonché il grado «di invalidità che la malattia comporta anche in ragione dell'assenza di terapie specifiche: condizioni che, al momento, non ricorrono nel caso della fibromialgia e dell'encefalomielite mialgica benigna.

Quel che è certo è che se una patologia può essere, alla luce dei criteri sopra indicati, definita come rara, come tale essa dev'essere dichiarata — con d.m. — a livello nazionale: così come, per converso, è altrettanto certo che una patologia non può essere riconosciuta rara, *singulatim*, dall'una o dall'altra Regione, con tutte le conseguenze che da una siffatta qualificazione derivano.

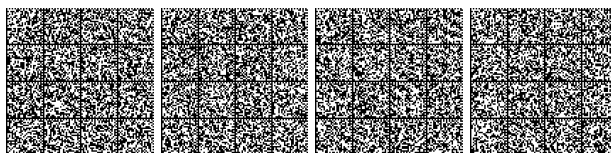
Anzi, a ben vedere, la decisione circa il carattere — diffuso o raro — di una certa malattia si colloca addirittura in un momento logicamente anteriore e preliminare rispetto alla stessa determinazione — di sicura competenza statale (art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost. e art. 1, comma 2, decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) — dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sanitaria.

E dunque, anche ammettendo che singole Regioni — purché non sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario — possano — con atti ad efficacia limitata al rispettivo territorio — estendere l'esenzione dalla partecipazione al costo delle correlate prestazioni sanitarie a soggetti affetti da malattie non comprese nell'elenco di cui all'Allegato 7 al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sui LEA, intuitive esigenze di coordinamento in materia sanitaria e, ancor prima, di rispetto del principio di eguaglianza, escludono nel modo più assoluto la possibilità di ipotizzare l'esistenza di un potere delle regioni di qualificare come rara l'una o l'altra patologia.

La rarità di una malattia può essere infatti unicamente dichiarata dallo Stato - e, per esso, dal Ministero della Salute, quale Dicastero istituzionalmente preposto alla definizione unitaria degli indirizzi in materia di tutela della salute umana e, quindi, di prevenzione, cura e riabilitazione dalle malattie — sulla base dei criteri all'uopo stabiliti dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, dagli enti e dagli istituti nazionali competenti in materia (*in primis*, dall'Istituto Superiore di Sanità, al cui interno opera, com'è noto, il Centro Nazionale Malattie Rare) nonché dalla comunità scientifica.

È pertanto assolutamente inconcepibile che l'una o l'altra Regione o Provincia autonoma si surrogino allo Stato nella qualificazione come rara dell'una o dell'altra patologia arrogandosi in tal modo un potere che loro non compete e pervenendo così, nei fatti, al risultato di un inammissibile riconoscimento del carattere di malattia rara ... a macchia di leopardo!

Soprattutto se tale riconoscimento non è fondato su criteri ed evidenze di carattere scientifico-epidemiologico o su specifiche acquisizioni tecnico-scientifiche verificate e validate da parte degli organismi competenti, ma si basa su valutazioni discrezionali di ordine politico-sanitario per loro natura essenzialmente variabili e mutevoli.



In assenza di (conformi) determinazioni assunte a livello nazionale, interventi legislativi regionali del genere, asseritamente posti in essere nell'esercizio della competenza legislativa concorrente della quale le Regioni godono in materia di tutela della salute, sono perciò costituzionalmente risolvendosi *eo ipso* nell'introduzione di una disciplina differenziata (e, di riflesso, discriminatoria) per singole regioni.

3. Non pare perciò fuor di luogo ricordare a questo proposito che codesta Ecc.ma Corte con le sentenze nn. 282 del 2002 e 338 del 2003 ha già avuto modo di affermare che interventi legislativi volti ad incidere su scelte proprie dell'arte medica non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica e non prevedano «l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi — di norma nazionali o sovranazionali — a ciò deputati» né costituiscano «il risultato di una siffatta verifica», dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico-scientifici.

Come evidenziato nell'occasione da codesta Corte, «a indirizzi e indicazioni di tal natura alludono del resto talune norme di legge che configurano in capo a organi statali compiti di “adozione di norme, linee guida e prescrizioni tecniche di natura igienico-sanitaria” (art. 114, comma 1, lettera b, del decreto legislativo n. 112 del 1998; art. 47-ter, comma 1, lettera b, del decreto legislativo n. 300 del 1999), o di “approvazione di manuali e tecniche” (art. 114, comma 1, lettera d, del decreto legislativo n. 112 del 1998), o di “indirizzi generali e coordinamento in materia di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione delle malattie umane” (art. 47-ter, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 300 del 1999): norme che, indipendentemente dall'attualità del riparto di funzioni che esse realizzavano nel quadro dell'assetto costituzionale dei rapporti fra Stato e Regioni precedente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, concorrono tuttora a configurare i principi fondamentali della materie» (così la sentenza n. 282/2002).

Codesta Ecc.ma Corte ha poi aggiunto che sono proprio tali determinazioni assunte a livello nazionale che, garantendo condizioni di fondamentale uguaglianza su tutto il territorio nazionale, evitano che si introduca una disciplina differenziata, sul punto, per ogni singola regione: la previsione legislativa non può quindi che essere rimessa allo Stato e non alle singole legislazioni regionali e provinciali, le quali, altrimenti, creano una differente regolamentazione all'interno del territorio nazionale (in questi termini la sentenza n. 338/2003).

Tali principi — specificamente affermati con riferimento a leggi regionali intese a limitare o vietare il ricorso a determinate pratiche terapeutiche — ad avviso di questo Patrocinio ben si attagliano, anche in considerazione della loro valenza generale, pure alla presente fattispecie nella quale si discute della legittimità di una legge regionale che, in assenza di qualsiasi valido fondamento scientifico ed epidemiologico ma, come si ha motivo di supporre, unicamente sulla base di una scelta di carattere politico, pretende di qualificare come rara una determinata patologia.

4. Completezza di esposizione impone peraltro di evidenziare che il Consiglio Superiore di Sanità, nella seduta del 14 settembre 2015, con specifico riferimento all'eventuale inclusione della fibromialgia tra le malattie croniche e invalidanti — e non, si badi bene, tra quelle rare — soggette a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 124/1998, ha ritenuto necessario «attendere che siano definiti i cut-off — vale a dire le soglie: n.d.r. — attraverso studi idonei».

Lo stesso organo ha poi istituito un gruppo di lavoro, denominato «Progetto Fibromialgia», il quale ha elaborato una «Proposta progettuale per la definizione dei cut-off della fibromialgia» attualmente all'esame del Ministro della salute: non è pertanto escluso che, in prospettiva, sulla base delle risultanze anche di tale Progetto, possa addivenirsi all'inclusione della fibromialgia nell'elenco nazionale delle malattie croniche e invalidanti.

Tant'è vero che con una recente risoluzione approvata dalla XII^a Commissione della Camera dei deputati il 15 novembre 2017 si è impegnato il Governo ad assumere iniziative per includere le malattie di cui trattasi tra quelle croniche rientranti tra i nuovi LEA.

5. Per queste ragioni la legge regionale all'esame, riconoscendo, nel titolo nonché nella rubrica e nell'art. 1, comma 1, la fibromialgia e l'encefalomielite mialgica benigna quali patologie rare, eccede palesemente dalle competenze regionali e viola frontalmente il principio fondamentale stabilito dalle leggi statali citate secondo cui, come s'è detto, il potere di individuare e qualificare le patologie rare spetta in via esclusiva allo Stato e, per esso, al Ministro della Salute il quale, sino ad ora, non ha ritenuto che quelle malattie presentino le caratteristiche per essere definite rare.

L'art. 1 citato — nonché l'art. 6, comma 3, che, come s'è detto, in base alla qualificazione operata stabilisce che la spesa relativa ai provvedimenti da adottare per fare fronte alle suddette patologie rientra tra quelle che la Regione già sostiene per le malattie rare — violano dunque, e ad un tempo, l'art. 117, comma 3, della Costituzione, contrastando con principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti da leggi dello Stato, e l'art. 3 della Carta fondamentale, riservando, anche a prescindere dall'esenzione dal *ticket*, una «condizione sanitaria» differenziata ai soggetti affetti da fibromialgia ovvero da encefalomielite mialgica benigna residenti nella regione Basilicata rispetto a tutti gli altri cittadini affetti dalle stesse malattie ma residenti in altre regioni, i quali ne risultano, di riflesso e per converso, discriminati.



P.Q.M.

Chiede che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, gli articoli 1 e 6, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 47 del 30 novembre 2017, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 19 gennaio 2018.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 19 gennaio 2018, della determinazione di impugnare gli articoli 1 e 6, comma 3, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2017, n. 32, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 47 del 30 novembre 2017, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 19 gennaio 2018;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 47 del 30 novembre 2017.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 29 gennaio 2018

Il vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

18C00037

N. 10

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 6 febbraio 2018
(della Regione Toscana)*

Imposte e tasse - Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili - Definizione agevolata, secondo le disposizioni di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 193 del 2016, dei debiti relativi ai carichi affidati agli agenti della riscossione per il periodo 2000-2006, che non siano stati già oggetto dichiarazione o per i quali il debitore non sia stato ammesso alla definizione agevolata, e dei carichi affidati dal 1° gennaio al 30 settembre 2017 - Definizione agevolata delle entrate regionali e degli enti locali.

– Decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, art. 1, commi 4 e 11-*quater*.

Ricorso della Regione Toscana (P. IVA 01386030488), in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, dott. Enrico Rossi, autorizzato con deliberazione della giunta regionale n. 34 del 24 gennaio 2018 rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'avv. Lucia Bora (c.f. n. BROLCU57M59B157V pec lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura regionale, ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Marcello Cecchetti, (c.f. CCCMCL65E02H501Q) in Roma, Piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it);

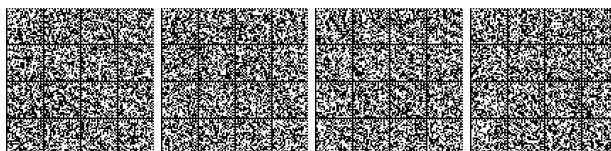
Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 4, lettera *b*) e 1, comma 11-*quater* del decreto-legge n. 148 del 16 ottobre 2017, convertito con modificazioni nella legge 4 dicembre 2017 n. 172, per violazione degli articoli 117, 119 e 3 Cost.

In data 5 dicembre 2017 è stata pubblicata, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 284, la legge n. 172 del 4 dicembre 2017 che ha convertito con modificazioni il decreto-legge n. 148/2017, recante «Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili».

In particolare, l'art. 1, comma 4, prevede che: «Possono essere estinti, secondo le disposizioni di cui all'art. 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225 di seguito denominato "Decreto", per quanto non derogate da quelle dei commi da 5 a 10-*ter* del presente articolo, i debiti relativi ai carichi affidati agli agenti della riscossione:

a) dal 2000 al 2016:

1) che non siano stati oggetto di dichiarazioni rese ai sensi del comma 2 dell'art. 6 del decreto;



2) compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016, per i quali il debitore non sia stato ammesso alla definizione agevolata, in applicazione dell'alinea del comma 8 dell'art. 6 del decreto, esclusivamente a causa del tempestivo pagamento di tutte le rate degli stessi piani scadute al 31 dicembre 2016;

b) dal 1° gennaio 2018 al 30 settembre 2018».

L'art. 1, al comma 11-*quater*, prevede che: «Con riferimento alle entrate, anche tributarie, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificati entro il 16 ottobre 2017, dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i medesimi enti territoriali possono stabilire, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate stesse, l'esclusione delle sanzioni relative alle predette entrate. Alla definizione di cui al periodo precedente si applicano le disposizioni di cui all'art. 6-*ter*, ad esclusione del comma 1, del decreto. Sono fatti salvi gli effetti già prodotti dall'eventuale definizione agevolata delle controversie tributarie deliberata dai predetti enti ai sensi dell'art. 11 del decreto-legge 24 aprile 2017 n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96».

Con le citate disposizioni è stato esteso all'anno 2017 il meccanismo della c.d. «rottamazione delle cartelle esattoriali» già previsto dagli articoli 6, comma 1, 6, comma 10, e 6-*ter* del decreto-legge n. 193 del 22 ottobre 2016 convertito con modificazioni nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, e già oggetto di impugnativa da parte della Regione Toscana (R.G. n. 9/2017 ricorso pendente).

In particolare, l'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 193/2016 prevede che: «Relativamente ai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016, i debitori possono estinguere il debito senza corrispondere le sanzioni comprese in tali carichi, gli interessi di mora di cui all'art. 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 ovvero le sanzioni e le somme aggiuntive di cui all'art. 27, comma 1, del decreto legislativo 26 febbraio 1999, n. 46, provvedendo al pagamento integrale delle somme di cui alle lettere a) e b), dilazionato in rate sulle quali sono dovuti, a decorrere dal 1° agosto 2017, gli interessi nella misura di cui all'art. 21, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973. Fermo restando che il 70 per cento delle somme complessivamente dovute deve essere versato nell'anno 2017 e il restante 30 per cento nell'anno 2018, è effettuato il pagamento, per l'importo da versare distintamente in ciascuno dei due anni, in rate di pari ammontare, nel numero massimo di tre rate nel 2017 e di due rate nel 2018:

a) delle somme affidate all'agente della riscossione a titolo di capitale e interessi;

b) di quelle maturate a favore dell'agente della riscossione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, a titolo di aggio sulle somme di cui alla lettera a) e di rimborso delle spese per le procedure esecutive, nonché di rimborso delle spese di notifica della cartella di pagamento».

L'art. 6, comma 10, prevede che: «Sono esclusi dalla definizione di cui al comma 1 i carichi affidati agli agenti della riscossione recanti:

a) le risorse proprie tradizionali previste dall'art. 2, paragrafo 1, lettera a), delle decisioni 2007/436/CE, Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014, e l'imposta sul valore aggiunto riscossa all'importazione;

b) le somme dovute a titolo di recupero di aiuti di Stato ai sensi dell'art. 16 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015;

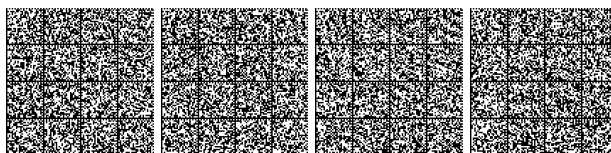
c) i crediti derivanti da pronunce di condanna della Corte dei conti;

d) le multe, le ammende e le sanzioni pecuniarie dovute a seguito di provvedimenti e sentenze penali di condanna;

[e) le sanzioni amministrative per violazioni al Codice della strada];

e-*bis*) le altre sanzioni diverse da quelle irrogate per violazioni tributarie o per violazione degli obblighi relativi ai contributi e ai premi dovuti dagli enti previdenziali».

L'art. 6-*ter* (rubricato «Definizione agevolata delle entrate regionali e degli enti locali») — articolo inserito dalla legge di conversione — prevede, al primo comma, che: «Con riferimento alle entrate, anche tributarie, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei comuni, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificati, negli anni dal 2000 al 2016, dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i medesimi enti territoriali possono stabilire, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con le forme



previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate stesse, l'esclusione delle sanzioni relative alle predette entrate. Gli enti territoriali, entro trenta giorni, danno notizia dell'adozione dell'atto di cui al primo periodo mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale».

Le impugnate disposizione sono lesive delle competenze regionali per i motivi già esposti nel precedente ricorso e per i seguenti motivi di

DIRITTO

1. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 148/2017 come convertito in legge n. 172/2017, nella parte in cui consente, relativamente a tutti i carichi affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2016 e dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2017, senza distinzioni fra tributi statali e tributi regionali, di estinguere il debito senza corrispondere le sanzioni e gli interessi di mora, in violazione degli art. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.*

La norma in esame prevede che relativamente a tutte le cartelle esattoriali affidate all'Agente della riscossione (Equitalia) dal 2000 al 2016, che non siano stati già oggetto di dichiarazioni o per i quali il debitore non sia stato ammesso alla definizione agevolata e per quelle affidate dal 1° gennaio al 30 settembre 2017, i debitori possano estinguere il debito senza corrispondere le sanzioni e gli interessi di mora (c.d. «definizione agevolata» o «rottamazione delle cartelle esattoriali»).

In merito va premesso che la Regione Toscana si avvale di Equitalia per la riscossione coattiva dei tributi di propria spettanza.

Perciò la disposizione normativa citata, laddove prevede obbligatoriamente, anche per i tributi di competenza regionale, la definizione agevolata, non prevedendo tra le esclusioni la specifica ipotesi di esclusione dall'applicazione della definizione agevolata per le entrate tributarie regionali è lesiva delle competenze regionali, in quanto contrasta con l'autonomia tributaria regionale costituzionalmente riconosciuta dall'art. 119 Cost., nonché determina un'incisiva riduzione dell'incasso tributario della Regione Toscana. L'art. 119 Cost. assicura «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» a regioni, province, comuni e città metropolitane prevedendo che tali enti «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

L'attuale testo dell'art. 119 Cost. ha affermato il passaggio da un sistema accentrato di finanza derivata, ad un sistema fondato sull'autonomia di entrata e di spesa in cui, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, che hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Essi, poi, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Per l'attuazione dell'art. 119 Cost. è stata emanata la legge 5 maggio 2009 n. 42 (legge delega sul c.d. federalismo fiscale).

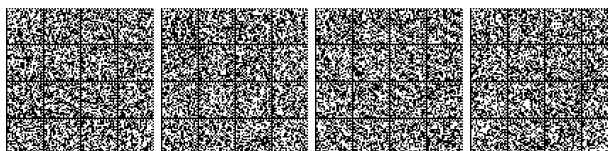
Al riguardo, occorre anzitutto ricordare che l'art. 7, della citata legge n. 42 del 2009, definisce i vari tipi di «tributi delle regioni», ricomprendendo:

- 1) i «tributi propri derivati», cioè istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
- 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
- 3) i «tributi propri» istituiti dalle regioni con proprie leggi, in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Per le prime due categorie, le leggi regionali possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; analogamente per le addizionali possono essere introdotte variazioni percentuali delle aliquote e detrazioni nei limiti posti dalla legge statale.

I principi e criteri direttivi di cui alla legge delega n. 42/2009 sono stati attuati, per quanto qui interessa, dal decreto legislativo n. 68 del 2011, che, all'art. 8, in materia di «Ulteriori tributi regionali», prevede che:

«Ferma restando la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013, sono trasformati in tributi propri regionali la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei



beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili»(1)

Al successivo comma 2 del medesimo articolo, si prevede che: «Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale».

Il comma 3 stabilisce poi che sono riservati alle regioni a statuto ordinario gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente, che costituiscono tributi propri derivati (comma 3).

Inoltre, spettano alle regioni a statuto ordinario le altre compartecipazioni al gettito di tributi erariali, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente (comma 5).

Il richiamato art. 8 presuppone, pertanto, una duplice trasformazione di alcuni tributi statali: taluni di questi diventano tributi propri regionali, di talché ciascuna regione potrebbe sopprimerli; altri, invece, quelli riconosciuti alle regioni dalla legislazione vigente, vengono trasformati in tributi propri derivati, senza includere la clausola che consente alle regioni di sopprimere i tributi stessi.

In merito codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 288 del 2012 ha rilevato: «L'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (disposizioni in materia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), che costituisce attuazione della legge delega n. 42 del 2009, dopo aver disposto, al comma 1, la trasformazione di un'ampia serie di tributi statali in tributi propri regionali (a decorrere dal 1° gennaio 2013), al comma 2 precisa “fermi restando i limiti di massima manovrabilità, previsti dalla legislazione statale, le regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale”; per poi aggiungere, al comma 3, che alle Regioni a statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, aggiungendo che i predetti tributi costituiscono tributi propri derivati».

Per quanto attiene alla dimensione «dinamica», merita segnalare che l'art. 9 del decreto n. 68/2011 assicura il riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero riferita ai tributi regionali propri di tipo derivato e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali disciplinati nel predetto decreto.

La ricorrente non ignora che la disciplina della maggior parte dei tributi regionali, in particolare i tributi propri derivati e le addizionali, in quanto istituiti e regolati dalla legge statale, sono stati ritenuti da numerose pronunce di codesta Corte costituzionale rientranti nella materia «ordinamento tributario dello Stato» di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, Cost.), a nulla rilevando che il gettito sia attribuito alle regioni.

Ciò, tuttavia, non elimina la denunciata illegittimità.

In primo luogo, infatti, le norme impugnate si applicano anche ai tributi regionali di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 68/2011 ed è certo che, oggi, spetti ai legislatori regionali la competenza legislativa in relazione ai tributi propri c.d. autonomi (o in senso stretto) cioè a quelle forme di prelievo istituite dalla legge regionale o in relazione alle quali sono state, alla stessa, ceduti tutti gli ambiti di disciplina da parte dello Stato, originario titolare.

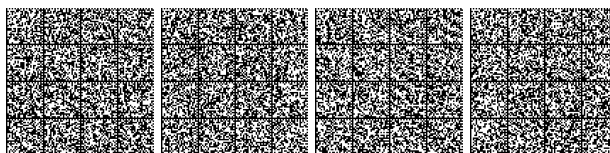
Tali tributi possono essere interamente disciplinati, e anche soppressi, dalle regioni e sono assoggettati unicamente al rispetto dei principi di coordinamento. Del resto, la Corte costituzionale, già prima del c.d. federalismo fiscale, con la sentenza n. 102/2008 ha riconosciuto alle Regioni una «potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni (art. 117, quarto comma e 120, primo comma, Cost.)».

Pertanto, con riferimento ai tributi propri in senso stretto, come sopra identificati, la normativa nazionale impugnata nello stabilire che la «rottamazione delle cartelle esattoriali» si applichi obbligatoriamente ed in modo automatico anche ai tributi regionali, contrasta con l'autonomia riconosciuta dall'art. 119 Cost, come attuato dal decreto legislativo n. 168/2011, e con il sistema di riparto delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost.

In secondo luogo, poi la non coerenza delle censurate disposizioni rispetto all'art. 119 Cost. sussiste anche con riferimento agli altri tributi regionali (tributi propri derivati e addizionali) in quanto le stesse ingiustificatamente privano l'Amministrazione regionale di una fonte di entrata, senza al contempo prevedere alcuna compensazione per quelle regioni che dimostrino di essere «virtuose» nel recupero dei loro crediti tributari.

La norma nazionale è fondata sull'erroneo presupposto che dalla definizione agevolata deriverà per tutti gli enti un incremento delle entrate tributarie. Tuttavia tale dato non è fondato.

(1) Rispettivamente disciplinate dall'art. 190 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592, dall'art 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, dagli artt. 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, dall'art. 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dagli artt. 5 e 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, dagli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342.



Considerato infatti che, con riferimento ai soli tributi gestiti direttamente dalla Regione Toscana (tassa auto, tributo speciale sul conferimento in discarica, imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile e tassa sulle concessioni regionali), il carico (al netto delle sanzioni) è pari a circa 400 milioni di euro, si può ragionevolmente pensare che, secondo il calcolato tasso di adesione, vi sarà un incasso di circa 4 milioni di euro.

Sempre relativamente ai tributi gestiti direttamente dalla ricorrente, è stato calcolato che la riduzione degli incassi da sanzioni e interessi (condonati) sarà pari a circa 6,5 milioni di euro, la quale non viene quindi compensata dal condono. Si registrano 2,5 milioni di euro di mancato incasso già il primo anno.

Perciò il tasso di adesione necessario a compensare gli effetti del condono, dovrebbe essere circa l'1,6% netto, ipotesi tuttavia priva di riscontro.

La Regione, dunque, subisce una perdita di entrate annue di 2,5 milioni di euro, senza che sia prevista alcuna forma di compensazione.

Tale effetto negativo per le entrate regionali si produce, oltre tutto, sulla base di un presupposto del tutto casuale: l'aver deciso anni addietro di avvalersi di Equitalia come agente di riscossione coattiva.

Occorre inoltre considerare che per i tributi gestiti direttamente, in Regione Toscana l'azione di recupero fiscale risulta molto più tempestiva rispetto a quella media degli Enti statali.

L'iscrizione a ruolo e la conseguente emissione della cartella esattoriale, nei confronti dei contribuenti non in regola con il pagamento dei tributi, rappresenta l'ultimo atto di gestione compiuto dal soggetto attivo d'imposta. Questa fase arriva dopo che sono state effettuate varie attività volte a definire la pretesa tributaria dell'Amministrazione. L'esito positivo dell'incasso dei tributi contestati deriva anche dalla durata delle fasi di recupero: maggiore è la durata, minore è l'incasso e viceversa. Tutto ciò è facilmente comprensibile in quanto con il passare del tempo i soggetti passivi d'imposta, ad esempio, si trasferiscono, modificano, trasformano, cessano l'attività.

Per questo motivo, la Regione Toscana ha cercato di ridurre i tempi per il recupero delle somme evase in modo che i debitori abbiano ancora «conoscenza» dei tributi non corrisposti e siano ancora in grado di liquidare quanto dovuto.

La Regione Toscana ha quindi iscritto a ruolo tributi non pagati, anche di recente formazione.

A titolo esemplificativo, nell'anno 2015, è stata consegnata all'Agente della riscossione buona parte dei crediti della tassa automobilistica non pagata nel 2013 che, nel rispetto dei tempi di prescrizione, adesso potrebbe essere ancora recuperata in una fase precedente al ruolo con sanzioni che non sarebbero state oggetto di sanatoria.

Pertanto, non è affatto vero che la definizione agevolata determini entrate certe ed immediate per le Regioni. Infatti non in tutti i casi il condono fiscale può avere effetti positivi, perché qualora, come sopra detto, l'azione di riscossione coattiva sia tempestiva, il recupero è efficace e quindi il condono determina una contrazione delle entrate.

L'analisi della riscossione delle cartelle, effettuata a consuntivo sui dati del 2017 (sino al 20 novembre), dimostra che, con riferimento alla Regione Toscana, il condono in questione non ha avuto quegli effetti positivi che erano stati annunciati: sulla tassa automobilistica nel 2017 si è avuto addirittura un decremento delle entrate relative alla fase coattiva di circa 4,5 milioni di euro rispetto al 2016 (si deposita la relazione del dirigente regionale del settore politiche fiscali e riscossione in data 19 dicembre 2017 per tale verifica a consuntivo: doc. 2).

La definizione agevolata non è quindi destinata ad incrementare il gettito delle entrate regionali, così come invece prospettato dal Governo nazionale, ma, al contrario, le disposizioni impugnate riducono il gettito dei tributi regionali propri e derivati di un importo tale da impedire il corretto esercizio delle attribuzioni della Regione, così violando la sua autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

Tale riduzione di gettito incide negativamente sul corretto esercizio delle funzioni costituzionalmente garantite dall'art. 117, terzo e quarto comma Cost. e, inoltre premia le amministrazioni meno tempestive e meno efficienti in danno delle regioni virtuose.

2. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11-quater del decreto-legge n. 148/2017, come convertito in legge n. 172/2017, nella parte in cui consente alle regioni, alle province, alle città metropolitane e ai comuni che utilizzano, per la riscossione coattiva, l'ingiunzione fiscale, ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificati dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo n. 446/1997, di non aderire alla definizione agevolata di cui all'art. 6, comma 1, decreto-legge n. 193/2016 mentre non consente la medesima facoltà di scelta agli enti che utilizzano lo strumento del ruolo esattoriale per la riscossione coattiva, in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma Cost., nonché violazione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento.*

L'art. 1, comma 11-quater del decreto-legge n. 148/2017, introdotto dalla legge di conversione n. 172/2017, prevede che: «Con riferimento alle entrate, anche tributarie, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e dei



comuni, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato, di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, notificati entro il 16 ottobre 2017, dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i medesimi enti territoriali possono stabilire, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate stesse, l'esclusione delle sanzioni relative alle predette entrate. Alla definizione di cui periodo precedente si applicano le disposizioni di cui all'art. 6-ter, ad esclusione del comma 1, del decreto...».

La disposizione citata prevede, per le regioni e gli enti locali, la facoltà di regolamentare la definizione agevolata delle entrate, anche tributarie, non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale di cui al regio decreto n. 639/1910.

Il comma 11-quater fa riferimento alle sole ingiunzioni fiscali di cui al citato regio decreto n. 639 del 1910 notificate negli anni 2000 - 2016 e dal 1° gennaio al 30 settembre 2017 dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento e riscossione dei tributi).

La disposizione lascia ampi margini di autonomia agli enti rispetto ai criteri direttamente normati dall'art. 6 del decreto-legge n. 193/2016 per i carichi inclusi nei ruoli affidati all'agente della riscossione, quali per esempio, la possibilità di prevedere la definizione agevolata solo per determinate annualità e solo per alcune delle entrate di propria competenza.

Orbene, tale disposizione introduce un'irragionevole e ingiustificata disparità di trattamento tra le regioni e gli enti locali che hanno affidato, a suo tempo, (come ha fatto, nello specifico, la Regione Toscana) la riscossione coattiva all'Agente della riscossione - Equitalia, rispetto agli enti che hanno scelto di avvalersi dei concessionari privati.

Mentre, infatti, i primi sono obbligati, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge n. 193/2016, a sottostare alla «rottamazione delle cartelle esattoriali», così come stabilita a livello nazionale, gli altri hanno la possibilità di regolamentare autonomamente la suddetta definizione agevolata, compresa la possibilità di non prevederla, con evidente violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost.

È, dunque, manifestamente ingiustificato, illogico ed irrazionale il trattamento differenziato (e deteriore) riservato dalla normativa impugnata a quelle regioni e enti locali che hanno scelto di avvalersi, come agente della riscossione, di Equitalia.

La Regione è legittimata a far valere tale disparità di trattamento, posto che la violazione dell'art. 3 Cost. in questo caso determina un minor introito delle entrate regionali per le regioni che si avvalgano di Equitalia per la riscossione coattiva, senza che la regione stessa possa accettare e condividere tale conseguenza, in violazione, dunque, dell'autonomia garantita dagli articoli 117 e 119 Cost.

P.Q.M.

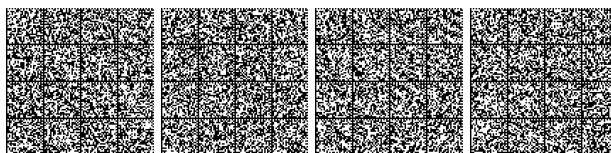
Si conclude affinché piaccia all'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 4, lettera b) e 1, comma 11-quater del decreto-legge n. 148 del 16 ottobre 2017, convertito con modificazioni nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, per violazione degli articoli 3, 117, 119 Cost.

Si depositano:

- 1) deliberazione della giunta regionale n. 34 del 24 gennaio 2018 di autorizzazione a stare in giudizio;
- 2) nota del dirigente regionale del settore politiche fiscali e riscossione del Dipartimento programmazione e bilancio, in data 19 dicembre 2017 di verifica a consuntivo sui dati conseguenti all'applicazione della norma nell'anno 2017 per la Regione Toscana.

Firenze - Roma, 2 febbraio 2018

L'Avvocato: BORA



N. 38

Ordinanza del 7 marzo 2017 della Commissione tributaria provinciale di Padova sul ricorso proposto da Banca Monte dei Paschi di Siena spa contro Agenzia Entrate - Direzione provinciale di Padova

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della Regione Marche - Aliquota applicabile al valore della produzione netta per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del decreto legislativo n. 446 del 1997 - Innalzamento al 5,75 per cento a decorrere dall'anno di imposta 2002.

- Legge della Regione Marche 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive), art. 1, comma 6.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della Regione Lazio - Variazione dell'aliquota, secondo le previsioni contenute nella tabella A allegata alla legge regionale n. 34 del 2001, a decorrere dall'anno di imposta 2002.

- Legge della Regione Lazio 13 dicembre 2001, n. 34 (Disposizioni in materia di imposta regionale sulle attività produttive in attuazione del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446), art. 5.

Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Norme della Regione Siciliana - Aliquota applicabile al valore della produzione netta per i soggetti di cui agli artt. 6 e 7 del decreto legislativo n. 446 del 1997 - Applicazione nella misura del 5,25 per cento a decorrere dall'anno di imposta 2002.

- Legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002), art. 7 [, comma 1].

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI PADOVA

SEZIONE 5

La Commissione tributaria provinciale di Padova - Sezione 5, riunita con l'intervento dei sig.ri:

Cherchi Bruno - Presidente;
Gambaretto Alberto - Relatore;
Rado Silvia - Giudice,

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 167/2015 depositato il 16 febbraio 2015, avverso SIL.RIF.RIMB. IRAP 2002, contro Agenzia Entrate - Direzione provinciale Padova, proposto dal ricorrente Banca Monte dei Paschi di Siena spa, Piazza Salimbeni n. 3 - 53100 Siena, difeso da Russo avv. p., Fransoni avv. g., Padovani avv. f., Coli avv. f. - Corso Italia n. 29 - 50100 Firenze.

Premesso che con ricorso depositato in data 16 febbraio 2015 e rubricato al n. 167/2015 r.g della Commissione provinciale di Padova, la Banca Monte dei Paschi di Siena S.P.A., in qualità di società incorporante la Banca Antoniana Veneta S.p.a. impugnava il silenzio rifiuto serbato dalla Agenzia delle Entrate, ufficio di Padova in ordine alla istanza di rimborso da essa ricorrente prodotta in data 29 ottobre 2004, avente ad oggetto la maggiore I.R.A.P. versata per l'anno 2002 dalla Banca Antoniana Veneta S.p.a. che, per l'anno 2002 aveva corrisposto l'importo complessivo di € 34.809.171,00 ottenuto applicando le singole quote del valore della produzione netta riferibile alle diverse regioni ove la Banca Antoniana Veneta operava e stabilita per le regioni Marche, Lazio e Lombardia nell'aliquota pari al 5,75% dell'imponibile (l.r. Marche n. 27/2001; l.r. Lazio n. 34/2001; l.r. Lombardia n. 27/2001) e per la Regione Sicilia nell'aliquota pari al 5,25 (l.r. Sicilia n. 2/2001).

Rilevato che, secondo la prospettazione della ricorrente, nell'anno in questione, l'imposta doveva essere calcolata, a norma dell'art. 45, comma 2 del decreto legislativo n. 446/1997, ove era stabilita l'aliquota del 4,75% in quanto seppure l'art. 16, comma 2 del decreto legislativo n. 446/1997 consentiva alle regioni di variare fino ad un punto in aumento l'aliquota ordinaria del 4,25% ciò era previsto con puntuale eccezione per le banche.

La normativa regionale sopra ricordata, pertanto, avrebbe illegittimamente previsto l'incremento delle aliquote sino al 5,75% (Marche, Lombardia, Lazio) e sino al 5,25% (Sicilia), in violazione dell'art. 117 Cost. in quanto la potestà attribuita dal legislatore statale a quello regionale di disporre l'incremento della percentuale di imposizione sul valore della produzione netta, a far tempo dal terzo anno successivo a quello della entrata in vigore della normativa



istitutiva dell'IRAP, ossia dall'anno 2000, sarebbe stato limitato alla c.d. aliquota «ordinaria», esclusa quindi l'aliquota cd. «speciale».

Il legislatore statale aveva attribuito a quello regionale la potestà di incrementare esclusivamente l'aliquota prevista all'art. 16, primo comma, decreto legislativo n. 446/1997 per i soggetti diversi dagli operatori del settore agricolo, banche e altri enti e società finanziarie, nonché per le imprese di assicurazione. La norma statale pertanto avrebbe così precluso qualsiasi aumento relativo alla aliquota di imposta applicabile agli operatori del settore agricolo, banche e altri enti e società finanziarie, nonché per le imprese di assicurazione, espressamente indicati all'art. 45, commi 1 e 2. Il legislatore regionale quindi, non sarebbe stato investito della potestà di incrementare l'aliquota «speciale» in misura superiore a quella prevista per la aliquota «ordinaria», in ossequio al combinato disposto di cui all'art. 16, comma 1, primo periodo, e comma 3, decreto legislativo n. 446/1997. Pertanto la ricorrente chiedeva che la Commissione tributaria provinciale di Padova previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale degli articoli delle leggi regionali che invece disponevano gli aumenti per violazione dell'art. 117 Cost. per eccesso di delega, con la conseguenza immediata di vedersi applicata l'aliquota del 4,75% stabilita dalla legislazione statale e, segnatamente, dagli artt. 45, comma 2, decreto legislativo n. 446/1997 nel testo modificato con legge 28 dicembre 2001, n. 448, in luogo di quelle del 5,75% e del 5,25% stabilite dalle norme regionali denunciate di illegittimità costituzionale e conseguentemente la non debenza della imposta da essa versata in eccedenza, disponendone il rimborso;

Ritenuto che:

l'art. 117, comma 2, lettera E) Cost. sancisce che «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie (...) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazioni delle risorse finanziarie»;

che pertanto, dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato nelle materie indicate nel precetto costituzionale sopra menzionato consegue che la disciplina anche di dettaglio, in materia tributaria e, come nella fattispecie dell'I.R.A.P., è riservata alla legge statale;

che in tale materia l'intervento del legislatore regionale è, dunque, ammesso solo nei termini stabiliti dalla norma primaria statale (Corte cost. sent. n. 396/2013; Corte cost. sent. n. 216/2009);

che l'art. 16, comma 3, decreto legislativo n. 446/1997 attribuisce al legislatore regionale la potestà di incremento nella misura massima dell'1% della aliquota di cui al comma 1 del medesimo art. 16 (4,25%), facendo espressamente «salvo quanto previsto (...) nei commi primo e secondo dell'art. 45»;

che l'art. 45, commi 1 e 2, decreto legislativo n. 446/1997, vigente dal 2002, come modificato con legge 28 dicembre 2001, n. 448, dispone, a sua volta che, per l'anno di imposta 2002, il valore della produzione netta delle banche sia soggetta alla aliquota del 4,75%;

che il legislatore statale, quindi, ha attribuito al legislatore regionale la potestà di incremento della aliquota del 4,25% di cui all'art. 16, primo comma, decreto legislativo n. 446/1997, applicabile a soggetti diversi da quelli indicati all'art. 45, commi 1 e 2, decreto legislativo n. 446/1997, escludendo, invece, la suddetta potestà di incremento, quanto alla aliquota applicabile al valore di produzione netta dei soggetti indicati all'art. 45, commi 1 e 2, decreto legislativo n. 446/1997, fra i quali le banche;

che la legislazione regionale di Marche, Lazio e Sicilia hanno disposto invece gli aumenti delle aliquote come sopra meglio precisato;

che consimile dettato eccede, quindi, la facoltà attribuita al legislatore regionale dal legislatore sovraordinato, limitata all'incremento dell'aliquota nei confronti di soggetti diversi da quelli indicati all'art. 45, secondo comma, decreto legislativo n. 446/1997, ossia diversi dalle banche; che con sentenza n. 177/2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 5, l.r. Lombardia n. 27/2001, che dispone l'incremento dell'aliquota applicabile alle banche al 5,75 per contrasto con il disposto dell'art. 117 Cost.;

che il contrasto con l'art. 117 della Costituzione del disposto degli artt. 1, comma 6, della l.r. delle Marche n. 35/2001, art. 5 della l.r. del Lazio n. 34/2001, art. 7, comma 1, l.r. della Sicilia n. 2/2002 appare pertanto non manifestamente infondata;

che la medesima questione è altresì assolutamente determinante ai fini della decisione del procedimento instaurato avanti questo Giudice, giacché da essa dipende la debenza o meno della imposta chiesta a rimborso dalla società ricorrente;



P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 6, l.r. delle Marche n. 35/2001, art. 5, l.r. del Lazio n. 34/2001, art. 7, l.r. della Sicilia n. 2/2002 per contrasto con il dettato dell'art. 117 Cost., proposta da M.P.S. S.P.A.;

Sospende il presente procedimento;

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza venga notificata alla ricorrente M.P.S. S.P.A. nonché alla Agenzia delle Entrate - Direzione provinciale di Padova, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Padova, addì 21 febbraio 2017

Il Presidente estensore: CHERCHI

18C00056

n. 39

Ordinanza dell'11 settembre 2017 del Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da Iacobellis Felice Pier Carlo contro Comune di Tremosine sul Garda e Prefettura di Milano

Segretari comunali e provinciali - Nomina da parte del sindaco e dipendenza funzionale dal capo dell'amministrazione - Durata dell'incarico corrispondente al mandato del sindaco che ne ha disposto la nomina - Cessazione automatica dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco.

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), art. 99, commi 1, 2 e 3.

TRIBUNALE ORDINARIO DI BRESCIA

LAVORO, PREVIDENZA ED ASSISTENZA OBBLIGATORIA

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 3823/2014 il Giudice del lavoro dott. Mariarosa Pipponzi, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 17 maggio 2017, ha pronunciato la seguente ordinanza.

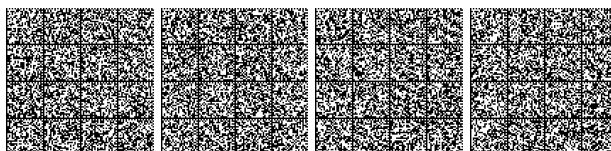
Letti gli atti ed i documenti di causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Premesso che:

Iacobellis Felice, già segretario comunale presso il Comune di Tremosine sul Garda, in virtù dei decreti sindacali di nomina del 3 marzo 2014, ha riferito che in seguito alle consultazioni elettorali del maggio 2014 il nuovo sindaco, in applicazione dell'art. 99 decreto legislativo n. 267/2000, trascorso il termine di sessanta giorni, gli aveva comunicato la volontà di non avvalersi più delle sue prestazioni procedendo alla nomina del nuovo segretario comunale in data 2 settembre 2014;

Iacobellis Felice ha eccepito l'incostituzionalità dell'art. 99 commi 1, 2, e 3 citato decreto per contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. in quanto tale disposizione, prevedendo quale termine per la durata dell'incarico di segretario comunale quella del mandato amministrativo del sindaco che lo nomina (salvo il disposto del successivo art. 100), si poneva in contrasto con i principi di correttezza ed imparzialità dell'azione amministrativa, atti a garantire la tutela del canone di separazione fra politica ed amministrazione ed in particolare ledendo il correlato principio di continuità dell'azione amministrativa, richiamando le pronunce della Corte costituzionale che avevano, in più occasioni, dichiarato incostituzionali le disposizioni che prevedevano un'automatica decadenza dei dirigenti amministrativi nominati al mutamento degli organi di Governo politico cui era riconducibile la nomina stessa;



Iacobellis Felice, inoltre, ha eccepito l'incostituzionalità anche del comma 1 del sopra citato articolo perché consentiva la nomina del soggetto controllante da parte del soggetto controllato violando l'art. 97 Cost. sotto il profilo dell'imparzialità dell'azione amministrativa;

il Comune di Tremosine sul Garda, dopo aver ricordato che il ricorrente era stato oggetto di nomina dal precedente sindaco con la medesima procedura che ora riteneva incostituzionale, si è opposto alla richiesta di rimessione alla Corte costituzionale, reputandola irrilevante, inammissibile e manifestamente infondata in particolare sottolineando che la durata in carica del segretario comunale (soggetto con incarico apicale conferito da organi politici sulla base di un rapporto fiduciario che mira ad assicurare il collegamento fra questi ultimi ed i dirigenti di vertice), collegata alla durata del mandato del sindaco che l'ha nominato, rientrava nell'ambito di operatività dello spoils system ritenuto pienamente legittimo dalla Corte costituzionale;

Osserva

A) Sulla rilevanza

Iacobellis Felice ha chiesto al giudice di pronunciarsi in merito all'illegittimità dei provvedimenti sindacali di nomina del nuovo segretario comunale per ottenere l'accertamento del suo diritto al ripristino del rapporto di servizio con il comune convenuto o, in via subordinata, la condanna dell'ente al risarcimento dei danni conseguenti alla sua revoca dall'incarico.

Questo Giudice deve necessariamente risolvere la vertenza applicando l'art. 99 decreto legislativo n. 267/2000 che, se ritenuto costituzionalmente legittimo, condurrà al rigetto di tutte le domande formulate in ricorso. Ciò è sufficiente «a rendere ammissibili le questioni incidentali», come da ultimo ribadito nella sentenza n. 20 dell'11 febbraio 2016 della Corte costituzionale, in quanto accertamento della illegittimità costituzionale della norma che ha previsto la cessazione automatica del rapporto può permettere al giudice di valutare, come suo compito, la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della pretesa risarcitoria azionata (sentenza n. 224 del 2010)».

Non è peraltro possibile, nel caso di specie, giungere alla decisione facendo ricorso all'interpretazione «costituzionalmente orientata al rispetto dell'art. 97 Cost., come inteso dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di «spoils system», (ved. Cassazione sezione lavoro n. 11015 del 5 maggio 2017) alla luce delle composite attribuzioni e della peculiarità della figura del segretario comunale.

B) Sulla non manifesta infondatezza

Gli attuali approdi della giurisprudenza della Corte costituzionale sono stati riassunti nella recente sentenza n. 11015/17 della Corte di cassazione Sez. Lavoro: «Questo complesso cammino ha portato il Giudice delle leggi a precisare che le uniche ipotesi in cui l'applicazione dello «spoils system» può essere ritenuta coerente con i principi costituzionali sono quelle nelle quali si riscontrano i requisiti della «apicalità» dell'incarico nonché della «fiduciarità» della scelta del soggetto da nominare, con la ulteriore specificazione che tale «fiduciarità», per legittimare l'applicazione dell'indicato meccanismo, deve essere intesa come preventiva valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico, che di volta in volta viene in considerazione come nominante» e ancora «In assenza di tali requisiti, il meccanismo si pone in contrasto con l'art. 97 Cost., in quanto la sua applicazione viene a pregiudicare la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, oltre a comportare la sottrazione al titolare dell'incarico, dichiarato decaduto, delle garanzie del giusto procedimento (in particolare la possibilità di conoscere la motivazione del provvedimento di decadenza), poiché la rimozione del dirigente risulterebbe svincolata dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti».

Ciò premesso si osserva, in riferimento alla figura del segretario comunale, quanto segue.

Il segretario comunale è un dipendente del Ministero dell'interno al servizio del comune da cui funzionalmente dipende e la sua nomina è riservata al sindaco che deve scegliere «tra gli iscritti all'albo di cui all'art. 98 ((ex comma 1 art. 99 decreto legislativo n. 267/2000)) cui si accede per concorso; le sue funzioni ed i suoi compiti sono specificati dall'art. 97 decreto legislativo n. 267/2000 che così espressamente recita». Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. 3. Il sindaco e il presidente della provincia, ove si avvalgano della facoltà prevista dal comma 1 dell'art. 108, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto del loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra il segretario ed il direttore generale. 4. Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'art. 108 il sindaco e il presi-



dente della provincia abbiano nominato il direttore generale. Il segretario inoltre: *a)* partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione; *b)* esprime il parere di cui all'art. 49, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi; *c)* ((roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica)) scritte private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente; *d)* esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia; *e)* esercita le funzioni di direttore generale nell'ipotesi prevista dall'art. 108, comma 4.».

Dalle suddette funzioni e compiti ed alla luce dei parametri di legittimità dello *spoils system* enunciati dalla Corte costituzionale (a partire dalle sentenze n. 233/2006, 103 e 104 del 2007 sino alla n. 20 del 2016) e sopra riferiti si evince la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità proposta, in relazione all'art. 97 Cost., dell'art. 99 decreto legislativo n. 267/2000 pur in presenza di una figura amministrativa apicale, in quanto: *a)* per ricoprire tale incarico non è necessaria la personale adesione agli orientamenti politici di chi l'abbia nominato (ved. Sentenza Corte costituzionale n. 304/2010 e 34 del 2010). Infatti si tratta di nomina discrezionale del sindaco che, tuttavia, è ben delimitata dalla necessità di attingere ad un Albo (comma 1, art. 99 decreto legislativo n. 267/2000) e quindi fra soggetti che hanno dimostrato di avere le competenze tecniche professionali necessarie superando un concorso pubblico; *b)* l'incarico non prevede una stretta collaborazione al processo di formazione dell'indirizzo politico dell'ente; *e)* il segretario è una figura tecnico-professionale i cui compiti sono specificatamente enucleati dalla legge in chiave di supporto (di natura tecnica) e collaborazione agli atti emanati/emanandi dagli organi di Governo del comune, in funzione di verifica del parametro di conformità dell'azione dell'ente locale alla legge nonché in particolare al rispetto dei vincoli, anche finanziari, da questa disposti all'operato del Comune. Per quanto concerne la natura della collaborazione che il Segretario è chiamato a fornire all'organo politico, la stessa è per legge limitata alle funzioni «consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta» ed alla «verbalizzazione» delle riunioni consiliari e di giunta (ved art. 97 lettera *a*) decreto legislativo n. 267/2000). In considerazione quindi della sua titolarità di funzioni di natura tecnico professionale, gestionale e consultiva e della sua posizione di garante del rispetto delle leggi e della regolarità dei procedimenti, non pare alla sottoscritta che il Segretario comunale rientri nelle figure alle quali, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia (ved da ultimo sentenza n. 20 del 2016), possano applicarsi meccanismi di decadenza automatica senza violare i principi di cui all'art. 97 Cost.

Da ultimo si osserva che anche la questione afferente la violazione dell'art. 97 Cost. in relazione alla nomina da parte del sindaco non è manifestamente infondata, in considerazione delle funzioni di controllo via via assegnate al segretario comunale dalle nuove disposizioni di legge del settore (segnatamente dalla legge n. 109/12 in tema di prevenzione e repressione della corruzione) e del suo ruolo generale di garante della conformità legale, statutaria e regolamentare degli atti dell'ente. Sicché non pare conforme ai principi enucleati dall'art. 97 Cost. che il soggetto deputato a tale ruolo possa essere nominato dal soggetto politico i cui atti egli è chiamato a vagliare e venga posto, altresì, alle sue dipendenze funzionali.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23 della legge n. 87/53,

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 97 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma 1 decreto legislativo n. 267/2000 nella parte in cui prevede che: «1. Il sindaco nominano il segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione»;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 97 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma 2 decreto legislativo n. 267/2000 nella parte in cui prevede che: «2. Salvo quanto disposto dall'art. 100, la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco che lo ha nominato. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco»;

3) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 97 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma 3 decreto legislativo n. 267/2000 nella parte in cui prevede che «3. La nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco ... il segretario è confermato.».

Visti gli articoli 295 codice di procedura civile e 23 legge n. 87/53 sospende il presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale;



Ordina che la presente ordinanza sia, a cura della cancelleria, comunicata alle parti del presente giudizio, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di cui sopra.

Così deciso in Brescia l'8 settembre 2017

Il Giudice del lavoro: PIPPONZI

18C00057

N. 40

*Ordinanza del 16 novembre 2017 del Tribunale di Chieti - Sezione distaccata di Ortona
nel procedimento penale a carico di S. S.*

Esecuzione penale - Applicazione della disciplina del concorso formale e del reato continuato - Pluralità di condanne intervenute per il medesimo reato permanente in relazione a distinte frazioni della condotta - Potere del giudice dell'esecuzione di rideterminare la pena.

– Codice di procedura penale, art. 671.

TRIBUNALE DI CHIETI

SEZIONE DISTACCATA DI ORTONA

Ordinanza di remissione di questione di legittimità costituzionale, articoli 23, legge n. 87/1953 e n. 671 c.p.p., con riferimento agli articoli 3 e 24 Cost.

Il giudice dell'intestato Tribunale dott. Luca De Ninis, in funzione di G. E.;

Visti gli atti del procedimento indicato in epigrafe nei confronti di: S. S., nato a /// il ///;

Letta l'istanza depositata il 29 giugno 2017 con la quale il difensore avv. Annalisa Cetrullo ha richiesto:

in via principale, ex articoli 649 e 669 c.p.p., dichiarare la pluralità di condanne per il medesimo reato permanente in relazione alle due seguenti sentenze emesse da questo Tribunale per il reato di violazione aggravata degli obblighi di assistenza familiare (art. 570 cpv. c.p.):

del dott. Di Geronimo del 22 settembre 2009, esecutiva il 4 febbraio 2010, con condanna a mesi 6 di reclusione e € 600 di multa, con sospensione condizionata al pagamento di quanto liquidato alla parte civile entro il termine di mesi 2 dal passaggio in giudicato, per fatti commessi dal 30 novembre 2005 al maggio 2007; con provvedimento del G. E. dell'8 aprile 2010 è stato applicato l'indulto nella misura di mesi 4 di reclusione e € 400 di multa, determinando la pena residua no coperta dall'indulto in mesi 2 di reclusione e € 200 di multa;

della dott.ssa Allieri del 21 aprile 2011, confermata dalla Corte di appello di L'Aquila il 10 dicembre 2015, esecutiva il 22 giugno 2017, con condanna a anni uno di reclusione e € 1.000 di multa, per fatti commessi da maggio 2007 fino al 23 marzo 2009,

e per l'effetto dichiarare che i fatti contestati nel secondo dei predetti procedimenti sono coperti dal giudicato della prima sentenza di condanna, con conseguente pronuncia di non doversi procedere;

Richiesta principale corretta con istanza integrativa, depositata dal difensore il 12 ottobre 2017, di revoca della sentenza di condanna della dott.ssa Allieri del 21 aprile 2011, confermata dalla Corte di appello di L'Aquila il 10 dicembre 2015, esecutiva il 22 giugno 2017;

in via graduata, applicare la disciplina del reato continuato ex art. 671 c.p.p. tra i reati oggetto delle due condanne definitive sopra indicate;



Sentite le parti all'udienza del 2 novembre 2016;
Ritenuta la propria competenza ai sensi dell'art. 665, comma 4 c.p.p.;

OSSERVA

§ 1. Proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Ritiene il giudice che sussistano le condizioni previste dall'art. 23, legge n. 87/1953 per sollevare *ex officio* la questione di legittimità costituzionale dell'art. 671 c.p.p. di seguito specificata, in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, poiché nell'attuale quadro normativo dubita della possibilità di fornire una risposta costituzionalmente corretta all'istanza al G. E. sopra indicata.

Preliminarmente evidenzia che la medesima questione di legittimità è stata già sollevata dallo scrivente nel procedimento n. 52/2016 R. Es. SIGE di questo Tribunale, nei confronti di R. C., con atto di promovimento del 9 novembre 2016 che è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 35 del 30 agosto 2017 e che è in attesa della decisione.

Quanto al caso in esame, si deve ribadire la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione, per le ragioni che di seguito si espongono.

1.1. Il difensore di S. S. ha promosso ricorso al G. E. per chiedere che sia dichiarata l'unicità del reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare (aggravato dall'aver fatto mancare i mezzi di sussistenza a moglie e i figli, tra cui un minore), per il quale il medesimo ha subito le due sentenze di condanna di questo Tribunale sopra riportate.

L'istanza fonda su un presupposto corretto (l'unicità del reato permanente per il quale è stata riportata una pluralità di condanne) e sull'innegabile interesse difensivo ad evitare il cumulo tra le pene irrogate dalle singole sentenze, per complessivi anni uno mesi 6 di reclusione e € 1.600 di multa (con parziale applicazione dell'indulto, nella misura di mesi 4 di reclusione e € 400 di multa). Si tratta in effetti di pene detentive originariamente sospese ma in parte già eseguite, in parte suscettibili di esecuzione: la prima condanna infatti risulta già eseguita nella misura di mesi 2 di reclusione non coperta dall'indulto (la relativa sospensione è stata evidentemente revocata per inadempimento dell'obbligo al quale era stata condizionata), la seconda è invece destinata all'esecuzione poiché soggetta alla revoca della sospensione condizionale, concessa in palese violazione dei limiti previsti dall'art. 164 c.p. (S. S. risulta condannato anche per il delitto di maltrattamenti in famiglia, alla pena di anni uno mesi 9 di reclusione, con distinta sentenza del medesimo Tribunale definitiva il 4 luglio 2013).

Il difensore conclude pertanto:

in via principale che, riconosciuta la natura permanente del reato contestato ed oggetto delle due pronunce di condanna, il G. E. faccia applicazione degli articoli 649 e 669 c.p.p. e dichiari esecutiva la sola sentenza di condanna emessa per prima il 22 settembre 2009;

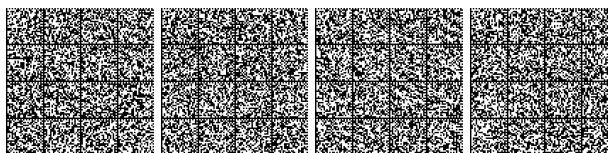
in subordine che faccia applicazione della disciplina del reato continuato *ex art.* 671 c.p.p. e per l'effetto ridetermini la pena complessiva nel minimo di legge.

1.2. Tanto premesso, pur risultando fondato l'interesse difensivo ad una pronuncia sull'identità del reato oggetto delle plurime condanne esecutive, l'accoglimento della domanda principale risulta però precluso dalla giurisprudenza consolidata in tema di divieto di secondo giudizio e di condanna per medesimo fatto, che limita l'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 649 e 669 c.p.p. ai soli casi di identità del fatto storico oggetto dell'imputazione, che nel caso in esame non ricorre, come meglio si dirà al § 2.

1.3. Parimenti precluso risulta l'accoglimento della domanda subordinata di applicazione dell'istituto della continuazione *in executivis*, non sussistendo nel caso in esame alcuna (originaria) pluralità dei reati da unificare per la continuazione, ma solo un unico delitto di natura permanente, oggetto di due accertamenti giudiziari frazionati, in relazione a due periodi distinti e consecutivi tra loro della condotta omissiva censurata.

Ne consegue che l'accoglimento dell'istanza subordinata determinerebbe una commisurazione complessiva della pena — aumentata fino al triplo della pena più grave irrogata per il reato commesso, o comunque fino al cumulo materiale delle condanne inflitte — che contrasta con i limiti edittali dell'unico delitto permanente commesso dal reo.

1.4. Si ritiene pertanto necessario l'intervento del giudice delle leggi perché, con pronuncia eventualmente additiva, valuti la legittimità dell'art. 671 c.p.p. nella parte in cui non prevede, in caso di pluralità di condanne intervenute



per il medesimo reato permanente in relazione a distinte frazioni della condotta oggetto dell'imputazione, il potere del G. E. di rideterminare una pena unica, in applicazione degli articoli 132 e 133 c.p., che tenga conto dell'intero fatto storico accertato nelle plurime sentenze di condanna irrevocabili e di assumere le determinazioni conseguenti anche in tema di concessione della sospensione condizionale, ai sensi degli articoli 163 e 164 c.p.

La disposizione censurata infatti — per l'analogia del fondamento che la sostiene ed a differenza di quella dell'art. 669 c.p.p., come interpretata dalla richiamata giurisprudenza costituente diritto vivente — appare l'unica suscettibile di una pronuncia additiva che consenta di realizzare l'interesse del reo alla rivalutazione in sede esecutiva del trattamento sanzionatorio complessivo derivante dai giudizi di fatto accertati nelle plurime sentenze di condanna in relazione ad un reato unico, di natura permanente, ma reso oggetto di accertamenti giudiziari frazionati in relazione alle condotte successivamente intervenute.

Ciò nondimeno essa, in assenza della invocata pronuncia additiva, non può essere utilizzata né in via diretta né in via analogica, perché il riferimento al cumulo giuridico delle pene irrogate nelle plurime sentenze esecutive non collima con la necessità di riparametrare la pena secondo lo schema del reato unico, sia pure diversamente valutato per effetto della diversa (cioè più protratta e grave) configurazione del fatto storico che deriva dall'esame complessivo di tutte le sentenze di condanna, la quale sembra quindi imporre un nuovo ricorso ai parametri di cui agli articoli 132 e 133 c.p. da parte del giudice dell'esecuzione, sostitutivo di quello operato dai giudici della cognizione sui distinti frammenti della condotta oggetto dei rispettivi giudizi.

§ 2. Sulla rilevanza della questione: *A)* impossibile applicazione dell'art. 669 c.p.p.

Richiamato l'interesse del ricorrente ad una pronuncia del G. E. sull'unificazione delle plurime sentenze di condanna emesse in relazione ad un reato unico, si deve innanzitutto evidenziare che, secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità «in tema di reato permanente, il divieto di un secondo giudizio riguarda la condotta delineata nell'imputazione ed accertata con sentenza, di condanna o di assoluzione, divenuta irrevocabile e non anche la prosecuzione della stessa condotta o la sua ripresa in epoca successiva, giacché si tratta di "fatto storico" diverso non coperto dal giudicato e per il quale non vi è impedimento alcuno a procedere (fatispecie in tema di sottrazione di minore e di mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice)» (*cf.* Cass. Sez. 6ª del 5 marzo 2015, n. 20315).

Inoltre, secondo Cass. S.U. del 28 giugno 2005, n. 34655, «ai fini della preclusione connessa al principio "*ne bis in idem*", l'identità del fatto sussiste quando vi sia corrispondenza storico-naturalistica nella configurazione del reato, considerato in tutti i suoi elementi costitutivi (condotta, evento, nesso causale) e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona.».

Se dunque, nel caso in esame, è stato legittimamente aperto e definito l'ulteriore giudizio relativo alle condotte di violazione aggravata degli obblighi familiari da maggio 2007 al 23 marzo 2009, successive rispetto a quelle oggetto del primo giudizio (dal 30 novembre 2005 al maggio 2007), ne consegue che non si tratta di condanne irrogate «per il medesimo fatto», come previste dall'art. 669 c.p.p., ma solo per il medesimo reato, in relazione a condotte frazionate e distinte tra loro, omogenee ma non coincidenti con riguardo al tempo della loro commissione.

È evidente, peraltro, che ciascuna delle commisurazioni delle pene eseguita nelle predette due sentenze di condanna ha tenuto in esame solo le condotte accertate nel singolo giudizio, mentre l'offesa complessivamente arrecata dal delitto deriva dall'effetto congiunto di tutte le condotte accertate, nella loro complessiva protrazione.

Ne consegue che, nonostante l'unicità del reato permanente accertato, certamente la questione proposta dal ricorrente non può liquidarsi dichiarando eseguibile la sola condanna meno grave, perché la stessa non contempla l'effetto delle condotte esaminate nell'altro giudizio (che anzi, a differenza del primo, ha condotto ad una condanna ad una pena quasi coincidente con il massimo edittale), le quali certamente hanno determinato l'aggravamento dell'offesa penalmente rilevante e la necessità di rideterminare la sanzione secondo tutti i parametri dell'art. 133 c.p., ed in particolare della gravità del reato desumibile dal tempo e da ogni modalità dell'azione.

§ 3. Segue: *B)* impossibile applicazione, diretta o analogica, dell'art. 671 c.p.p.

Escluso il fondamento dell'istanza principale, ad analoga conclusione si deve pervenire in relazione all'istanza subordinata di rideterminazione delle pene ai sensi dell'art. 671 c.p.p., in applicazione dell'istituto della continuazione, sia in via diretta sia in via analogica.

3.1. Quanto all'applicazione diretta si deve osservare che nel caso in esame nessuna interruzione della permanenza si è verificata nel corso delle condotte incriminate nei tre giudizi esecutivi. Ne consegue che non è possibile configurare



alcun delitto autonomo in relazione alle condotte oggetto dei giudizi successivi al primo, presupposto imprescindibile per scrutinare l'istanza di unificazione legale di plurimi reati, ai sensi dell'art. 671 c.p.p.

Consolidata è infatti la giurisprudenza di legittimità secondo cui «il reato di violazione degli obblighi di assistenza familiare di cui all'art. 570, comma secondo, n. 2, codice penale, è reato permanente, che non può essere scomposto in una pluralità di reati omogenei, essendo unico ed identico il bene leso nel corso della durata dell'omissione, ne deriva che le cause di estinzione del reato operano non in relazione alle singole violazioni, ma solo al cessare della permanenza, che si verifica o con l'adempimento dell'obbligo eluso o, in difetto, con la pronuncia della sentenza di primo grado» (cfr. Cass. Sez. 6ª del 20 ottobre 2015, n. 45462).

Orbene la prima sentenza di primo grado è quella emessa dal dott. Di Geronimo il 22 settembre 2009, posteriore all'ultima delle condotte contestate anche nel secondo giudizio (fino al 23 marzo 2009).

Quanto all'ipotesi di adempimento intermedio dell'obbligo eluso, essa dev'essere esclusa sulla base dell'accertamento di fatto eseguito dal secondo giudizio di cognizione, vincolante per il G. E. Infatti, secondo la motivazione della sentenza della dott.ssa Alfieri (la quale, in assenza di costituiti difensivi alternativi, si dichiara fondata sulle dichiarazioni della persona offesa costituita parte civile e sul riscontro costituito da accertamenti della Guardia di finanza inerenti il ricevimento da parte dell'imputato, con bonifico da € 270.000 ed assegni da € 76.000, di un risarcimento assicurativo di ben € 346.000, in relazione a sinistro stradale del 29 marzo 2007), «lo S. non ha mai provveduto a corrispondere l'assegno di mantenimento stabilito dal Tribunale di Chieti con ordinanza del 19 aprile 2005». Inoltre la parte civile I. L. «veniva a conoscenza, pochi giorni prima della querela, che lo S. avendo perso entrambi i genitori in un incidente stradale, aveva ricevuto ed incassato dalla compagnia assicuratrice il relativo indennizzo pari a € 270.000. Di tale somma nulla veniva dato ai figli o alla moglie dello S. (i predetti percepivano la loro quota parte dall'assicurazione)».

In mancanza di interruzione della permanenza per l'intero periodo incriminato nelle due imputazioni, ne consegue l'unicità del delitto per il quale lo S. ha riportato le due condanne esecutive sopra richiamate e l'impossibilità di operare una valutazione unitaria del trattamento penale attraverso l'istituto della continuazione.

3.2. Tale valutazione unitaria, pur necessaria, non può essere perseguita neppure attraverso l'applicazione analogica *in bonam partem* dell'art. 671 c.p.p.

Si è già detto infatti che il riferimento al cumulo giuridico delle pene irrogate nelle plurime sentenze esecutive non collima con la necessità di riparametrare la pena secondo lo schema del reato unico, sia pure diversamente valutato per effetto della diversa configurazione e protrazione del fatto storico che deriva dall'esame complessivo delle due sentenze di condanna, ed in particolare non collima con il reato unico il criterio di commisurazione della pena dettato dall'art. 671 (aumento fino al triplo della condanna per il reato più grave), apparendo invece necessaria una nuova commisurazione sanzionatoria attraverso il ricorso ai parametri di cui agli articoli 132 e 133 c.p. da parte del giudice dell'esecuzione.

Tale attività non è del resto preclusa dal vincolo di intangibilità del giudicato e non esorbita dai poteri del G. E., come dimostra l'analogo principio stabilito dalla sentenza delle S.U. del 26 febbraio 2015, n. 37107, in materia di illegittimità costituzionale della norma penale che modifichi il trattamento sanzionatorio della fattispecie incriminatrice, ed in generale la recente più ampia configurazione dei poteri attribuiti al G. E. dalla giurisprudenza di legittimità, finalizzata alla tutela della legalità della pena anche in funzione degli arresti della giurisprudenza della CEDU, che ha portato a parlare di «crisi del giudicato penale».

§ 4. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

4.1. Non potendo il G. E. fare applicazione, per quanto illustrato, né dell'art. 669 né dell'art. 671 c.p.p., rispetto all'istanza difensiva si configura un vuoto di tutela giurisidionale che pone il dubbio della compatibilità della seconda disposizione del codice di rito indicata, quella rispondente alla medesima *ratio* della pronuncia additiva invocata, sia con l'art. 3, primo comma sia con l'art. 24 della Carta costituzionale, per rimanere l'istante S. S. soggetto al cumulo di una pluralità di condanne emesse per un unico reato.

Si rimarca sul punto:

che il reo ha diritto ad una valutazione unitaria delle condotte oggetto delle due sentenze di condanna la quale, da un lato, eviti il cumulo delle condanne frazionate irrogate in relazione ad un reato unico, dall'altro commisuri la sanzione all'effettiva e complessiva offesa arrecata con tutte le condotte oggetto dei giudizi;



che il cumulo derivante dall'occasionale pluralità di condanne per un reato unico non fonda su alcuna giustificazione razionale, ma anzi determinerebbe un trattamento peggiore anche rispetto ai casi disciplinati dall'art. 671 c.p.p., che non possono essere ritenuti meno gravi rispetto a quello in esame, della pluralità di reati avvinti dal concorso formale o dall'esecuzione del medesimo disegno criminoso;

che tale pluralità di condanne risulta determinata da eventi indipendenti dalla condotta e dalle scelte del reo, riconducibili essenzialmente alle modalità ed ai tempi con i quali sono stati esercitati il diritto di querela e l'azione penale per le singole frazioni della condotta contestata ed al mancato raccordo dei procedimenti penali così incardinati, finalizzato alla loro riunione.

Si configura pertanto il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 671 c.p.p. nella parte in cui non prevede, in caso di pluralità di condanne intervenute per il medesimo reato permanente in relazione a distinte frazioni della condotta, il potere del G. E. di rideterminare una pena unica, in applicazione degli articoli 132 e 133 c.p., che tenga conto dell'intero fatto storico accertato nelle plurime sentenze irrevocabili.

4.2. Tale dubbio si presenta ulteriormente aggravato nell'ipotesi in cui più condanne per il medesimo reato permanente siano state emesse, in relazione a condotte distinte, con pene condizionalmente sospese.

Tale ipotesi, a ben vedere, non riguarda caso in esame, in cui il primo beneficio risulta già revocato, mentre quello concesso nell'ultimo giudizio esecutivo appare erroneo e suscettibile di revoca, per la mancata considerazione dei precedenti ostativi a carico dell'istante. Ma certamente riguarda il caso, configurabile in astratto, di benefici correttamente concessi (e non revocati per inadempimento della condizione) in uno o più dei giudizi esecutivi per il medesimo reato permanente.

In tale caso infatti, in assenza del potere di unificazione delle condanne frazionate da parte del G. E., l'istante rimarrebbe esposto non solo al cumulo delle condanne ma anche alla revoca delle sospensioni condizionali già concesse (nelle stesse plurime sentenze per il medesimo reato permanente o anche in un'altra precedente o successiva eventualmente irrogata) senza la possibilità di beneficiare di una rivalutazione analoga a quella prevista dall'art. 671, comma terzo c.p.p., risultando indebitamente fruitore di più sospensioni condizionali per il medesimo reato.

Si configura pertanto l'ulteriore dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 671 c.p.p. nella parte in cui non prevede, in caso di pluralità di condanne intervenute per il medesimo reato permanente in relazione a distinte frazioni della condotta, il potere del G. E. di valutare l'unicità del reato ed assumere le determinazioni conseguenti in tema di concessione o revoca della sospensione condizionale, ai sensi degli articoli 163 e 164 c.p.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 671 c.p.p., in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, in caso di pluralità di condanne intervenute per il medesimo reato permanente in relazione a distinte frazioni della condotta, il potere del G. E. di rideterminare una pena unica, in applicazione degli articoli 132 e 133 c.p., che tenga conto dell'intero fatto storico accertato nelle plurime sentenze irrevocabili, e di assumere le determinazioni conseguenti in tema di concessione o revoca della sospensione condizionale, ai sensi degli articoli 163 e 164 c.p.

Sospende il giudizio di esecuzione in corso.

Manda la cancelleria per le notifiche e le comunicazioni previste dall'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Ortona, 16 novembre 2017

Il Giudice: DE NINIS



N. 41

*Ordinanza del 23 novembre 2017 del Giudice dell'esecuzione
del Tribunale di Lecce sull'istanza proposta da B.E.*

Esecuzione penale - Giudice dell'esecuzione - Declaratoria di estinzione del reato dopo la condanna.

– Codice di procedura penale, art. 676.

TRIBUNALE DI LECCE

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA - SEZIONE II

Il Giudice dott. Fabrizio Malagnino, decidendo in Camera di consiglio,

Letta l'istanza depositata in data 24 ottobre 2017 da E.B., che ha chiesto, *ex art.* 167 codice penale, la declaratoria di estinzione del reato per cui è stato condannato con sentenza 13 marzo 2008 del Tribunale di Brindisi - Sez. Mesagne, irrev. il 9 ottobre 2008, sulla base dell'assunto di non aver egli commesso reati nel quinquennio dal passaggio in giudicato della sentenza predetta.

Letti gli atti prodotti dal difensore istante;

Premesso

L'art. 167 codice penale invocato dalla difesa prevede un'ipotesi di estinzione del reato dopo la condanna, da dichiararsi da parte del Giudice dell'esecuzione *ex art.* 676 codice di procedura penale, sulla base della verifica di una determinata situazione fattuale (mancata commissione di reati nel quinquennio dalla condanna, ad opera dell'interessato).

Orbene, secondo consolidato e dominante orientamento giurisprudenziale di legittimità circa l'efficacia del relativo provvedimento di estinzione *ex art.* 676 codice di procedura penale, tale statuizione sarebbe definitiva e mai revocabile, pur a seguito dell'eventuale successivo accertamento giudiziale di una situazione di fatto (commissione di reati nel quinquennio *de quo*) differente ed inversa rispetto a quella legittimante la declaratoria estintiva.

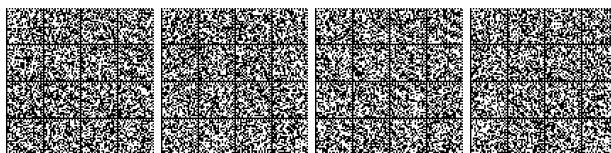
In altre parole, secondo la citata giurisprudenza, se l'interessato ottiene *ex art.* 676 codice di procedura penale una pronuncia di estinzione del reato per cui è stato condannato, in virtù dell'assenza di emergenze indicative della commissione — da parte sua — di reati nel quinquennio dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna a proprio carico, tale pronuncia di estinzione non può essere poi revocata neanche nel caso in cui, successivamente, emerga attestazione certa che, invece, nel quinquennio in questione egli abbia commesso uno o più reati.

Ciò posto, dubita lo scrivente della legittimità costituzionale della predetta interpretazione circa l'efficacia della pronuncia *ex art.* 676 codice di procedura penale, a suo avviso contrastante con il disposto ed i principi di cui agli articoli 3 e 27 Cost.

La questione è rilevante, nell'ambito del presente procedimento *ex art.* 676 codice di procedura penale, in quanto dalla sua soluzione dipende evidentemente il tipo di valutazione demandata a questo Giudice circa il contenuto della declaratoria da adottare, nonché circa la situazione fattuale posta a fondamento della richiesta dell'interessato, con particolare riferimento agli oneri dimostrativi imposti all'istante, come meglio qui di seguito specificato.

Osserva

Nel momento in cui, in sede d'incidente d'esecuzione, l'Ordinamento chiede all'istante — ai fini dell'accoglimento della propria richiesta estintiva *ex art.* 676 codice di procedura penale e 167 codice penale — di documentare di non aver commesso reati nel quinquennio in considerazione, occorre verificare quale sia il ragionevole standard dell'onere dimostrativo impostogli, onde non travalicare imprescindibili canoni di esigibilità.



In proposito, posto che trattasi di prova negativa (e che non può giammai esistere alcuna espressa attestazione ufficiale di mancata commissione di reati), appare evidente che non si possa pretendere dall'interessato di indossare a tal fine per cinque anni una videocamera attiva 24h su 24h per escludere l'avvenuta commissione di condotte illecite.

Né, per tornare al mondo reale, appare esigibile chiedere che egli documenti la propria richiesta mediante la produzione di una messe di documenti ulteriori rispetto al proprio certificato penale nullo del casellario (che è unico nazionale), quali i certificati negativi dei propri carichi pendenti di tutte le Procure della Repubblica italiana (afferendo ciascuno all'ambito meramente circondariale) e tutte le comunicazioni negative *ex art. 335* comma 3 codice di procedura penale relative all'intero territorio nazionale (trattandosi parimenti di attestazioni meramente locali), senza contare che egli ben potrebbe aver commesso nel quinquennio reati non ancora oggetto d'indagine, in relazione alla quale evenienza non sarebbe immaginabile la produzione di fantomatiche attestazioni che certifichino che non verranno in futuro attivati procedimenti penali per l'accertamento di condotte illecite consumate dall'istante nel decorso quinquennio.

(Né la questione potrebbe risolversi invertendone i termini, ossia ritenendo esauriti gli incumbenti a carico dell'istante mediante la semplice allegazione della propria buona condotta ed addossando al controinteressato pubblico ministero l'onere di dimostrare che egli abbia, invece, commesso reati nel quinquennio, poiché in tal caso ad apparire inesigibile sarebbe il compito dimostrativo richiesto all'organo dell'accusa, gravato dell'onere di operare ricognizioni sull'intero territorio nazionale circa eventuali iscrizioni o carichi pendenti presso tutte le Procure della Repubblica italiana, senza considerare il caso di eventuali iscrizioni secretate *ex art. 335* comma 3-*bis* ed *ex art. 407* comma 2 lett. a) c.p.p.).

Dunque, onde non svuotare di qualsivoglia significato la possibilità di accesso al meccanismo estintivo in questione (il che violerebbe la previsione costituzionale del libero accesso al giudizio *ex art. 24* comma 1 Cost., oltre che minare la garanzia dell'effettivo contraddittorio fra le parti apprestata dall'*art. 111* Cost.), sembra doversi ritenere sufficiente, a fondamento della richiesta *ex art. 676* codice di procedura penale e *167* codice penale, la produzione, da parte dell'istante, del proprio certificato penale del casellario e del proprio certificato dei carichi pendenti relativo al circondario di residenza, oltre ad eventuale comunicazione negativa nei suoi confronti *ex art. 335* comma 3 codice di procedura penale relativa al medesimo circondario.

Ciò posto, risolto logicamente necessario della manifesta precarietà dell'accertamento eminentemente sommario scaturito da siffatta produzione è la provvisorietà del provvedimento estintivo che ne deriva, perché la cognizione così sommariamente ottenuta circa la postulata mancata attività criminosa nel quinquennio è evidentemente suscettibile d'esser travolta dalla successiva emersione di risultanze di segno contrario (sopravvenute condanne o iscrizioni per fatti commessi nel quinquennio), anche e soprattutto alla luce del fatto che l'emersione di simili risultanze può fisiologicamente richiedere vari anni, mentre l'incidente *ex art. 676* codice di procedura penale può essere attivato anche il giorno successivo alla conclusione del quinquennio in considerazione.

Quindi, a meno di voler pretendere dall'istante *ex art. 676* codice di procedura penale la suddescritta inesigibile *probatio diabolica* circa la propria asserita astinenza criminosa quinquennale (il che — si ripete — sarebbe incostituzionale per violazione degli articoli 24 e 111 Cost.), occorre riconoscere la provvisorietà e revocabilità dell'ordinanza di estinzione del reato emessa nei suoi confronti *ex art. 676* codice di procedura penale in relazione a tutte le ipotesi — come quella di cui all'*art. 167* codice penale in esame, ma anche come quella analoga di cui all'*art. 445* comma 2 codice di procedura penale — che presuppongono un accertamento negativo circa la commissione di reati in un dato periodo.

Tale conclusione, però, si attesta su una posizione diametralmente opposta rispetto al consolidato diritto vivente, secondo cui, in linea generale, le ordinanze emesse in sede di incidente d'esecuzione — pur con le proprie peculiarità rispetto ai provvedimenti conclusivi della fase di cognizione — sono suscettibili di una sorta di passaggio in giudicato.⁽¹⁾

(1) Cass., sez. I, 14 giugno 2011, n. 36005 sancisce che «il provvedimento del giudice dell'esecuzione, una volta divenuto formalmente irrevocabile, preclude a nuova pronuncia sul medesimo petitum» e prende in considerazione — quale possibile deroga a siffatta irrevocabilità — le sole ipotesi di reiterazione, a determinate condizioni, di istanza precedentemente rigettata (e non certo la differente ipotesi, in rilievo nel caso di specie, di possibile revoca di una statuizione positiva del giudice dell'esecuzione). Parimenti, Cassazione, SS.UU., 21 gennaio 2010, n. 18288, nel riconoscere stabilità ai provvedimenti di cui all'*art. 666* codice di procedura penale, ammette la possibilità del superamento del dictum del giudice dell'esecuzione solo in relazione al caso — diverso da quello in esame — di riproposizione di istanza precedentemente rigettata, così come la successiva Cassazione, Sez. III, 1° aprile 2014, n. 27702.



E siffatto diritto vivente è orientato nello stesso senso dell'irrevocabilità del *decisum* anche nello specifico caso delle declaratorie di estinzione del reato nelle ipotesi — come quella in esame — basate sul mancato rilievo di attività criminosa in un dato periodo (ipotesi di cui all'art. 167 codice penale e di cui all'art. 445 comma 2 c.p.p.).(2)

Orbene, a parere di questo Giudice, considerare irrevocabile ogni statuizione di estinzione del reato *ex art. 676* codice di procedura penale basata sul mancato rilievo di attività criminosa nel quinquennio, come ritiene la giurisprudenza della cui conformità a Costituzione qui si dubita, conduce all'aperta violazione del disposto e dei principi di cui agli articoli 3 e 27 Cost.

In particolare:

quanto alla violazione del primo (art. 3 Cost.), è appena il caso di rilevare la manifesta irragionevolezza di un'impostazione che (come quella qui criticata) faccia discendere effetti definitivi e permanenti da un accertamento che abbiamo visto non poter essere che meramente sommario e provvisorio;

quanto alla violazione del secondo (art. 27 Cost.), osserva questo Giudice che consentire e mantenere ferma (come fa l'impostazione qui criticata) una declaratoria di estinzione del reato in favore di soggetto che sia poi accertato non meritare siffatto beneficio (spettante solo a chi — diversamente da lui — non abbia commesso illeciti nel quinquennio), vanifica del tutto ogni funzione rieducativa della pena, poiché lo stesso Ordinamento rinuncia così a punire colui che sia al contempo espressamente riconosciuto meritevole di pena;

quanto a entrambe le predette violazioni, tanto più esse appaiono contemporaneamente sussistere in quanto si ponga mente alla previsione di revoca di cui all'art. 168 comma 1 n. 1 c.p. che (secondo l'impostazione qui criticata) diverrebbe del tutto inoperante nel caso — non infrequente — in cui la commissione del nuovo reato emergesse successivamente alla scadenza del periodo in considerazione e successivamente all'emissione del provvedimento estintivo, in palese spregio di qualsiasi canone di ragionevolezza, parità di trattamento (rispetto a casi identici in cui — per una qualsiasi evenienza — tale commissione emergesse in epoca precedente) e finalità rieducativa (peraltro ancor più sentita in ipotesi — come quella in esame — di concessione e revoca della sospensione condizionale della pena).

La stretta ed inscindibile connessione ed interdipendenza logica tra efficacia della declaratoria di estinzione del reato *ex art. 676 c.p.p.* ed onere dimostrativo richiesto a tal fine all'istante, per come *supra* evidenziata, rende palese la rilevanza della presente questione in questa specifica fase, in cui il Giudice dell'esecuzione è — appunto — chiamato a valutare gli elementi prodotti dall'interessato a fondamento della propria richiesta ed a emettere sul punto il provvedimento ritenuto di Giustizia.

Pertanto, alla luce di tutte le suesposte considerazioni, questo Giudice ritiene contrastante con la Costituzione la qui illustrata e criticata interpretazione dell'art. 676 codice di procedura penale che postula l'irrevocabilità della declaratoria di estinzione del reato anche nei casi in cui, fondandosi la richiesta sull'asserita mancata commissione di reati in un dato periodo, sopravvenga alla pronuncia l'accertamento della carenza di tale presupposto fattuale per la sua adozione.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 1 legge costituzionale n. 1/1948, 23 legge n. 87/1953 e 1 delibera Corte costituzionale 16 marzo 1956;

Solleva la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost., relativa all'art. 676 c.p.p., nella sua comune e dominante interpretazione giurisprudenziale secondo cui la declaratoria di estinzione del reato ivi prevista è sempre irrevocabile, anche nelle ipotesi fondate sul mancato rilievo della commissione di reati in un dato periodo (quali quelle indicate negli articoli 167 codice penale e 445 comma 2 c.p.p.) in cui, successivamente alla declaratoria predetta, sopravvenga il positivo accertamento dell'avvenuta commissione di reati nel periodo da parte

(2) Secondo Cassazione, sez. I, 29 settembre 2016 (dep. 6 febbraio 2017), n. 5501, «l'ordinamento, nel difetto di una esplicita disposizione di legge che lo contempra, non consente nemmeno di procedere ad una declaratoria di estinzione del reato condizionata, ossia subordinata nei suoi effetti al mancato verificarsi della condizione risolutiva della commissione nel termine prescritto di ulteriori reati, né di porre nel nulla con un successivo provvedimento di revoca l'estinzione già dichiarata, ancorché frutto della mancata conoscenza da parte del giudice della reiterata violazione della legge penale accertata a carico dello stesso soggetto; deve concludersi che la pronuncia di estinzione del reato, resa in sede esecutiva, si caratterizza per stabilità e definitività e quindi è tutto fuorché "precaria", nel senso di destinata a produrre conseguenze in via provvisoria e temporanea».



dell'interessato e, pertanto, ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale affinché assuma le determinazioni di propria competenza;

Ordina la sospensione del presente procedimento fino a quando la Corte adita darà comunicazione a questo Giudice della propria decisione sulla prospettata questione;

Manda alla cancelleria per tutti gli adempimenti di rito, nonché per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, all'interessato, al suo difensore ed al pubblico ministero;

Dispone altresì che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale unitamente alla presente ordinanza ed alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953.

Lecce, 21 novembre 2017

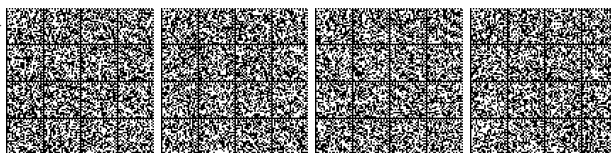
Il Giudice: MALAGNINO

18C00059

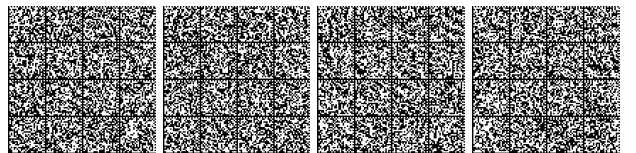
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-010) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

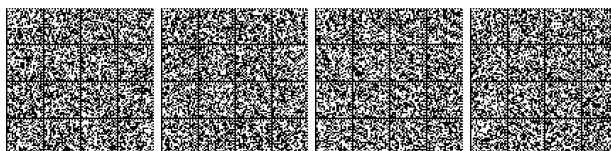
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

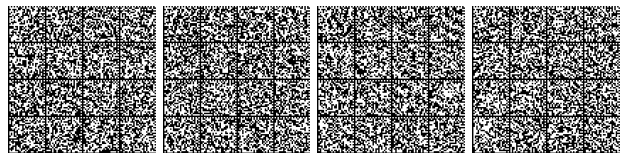
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 7,00

