

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 febbraio 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

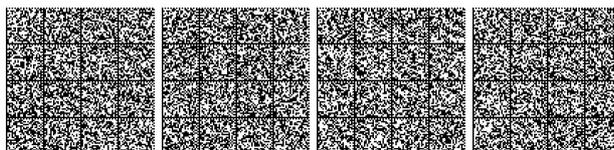




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **33.** Sentenza 8 novembre 2017 - 21 febbraio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Provvedimenti di contrasto alla criminalità organizzata - Confisca c.d. allargata - Applicazione anche nel caso di condanna o patteggiamento della pena per il delitto di ricettazione.
 – Decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa) - convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356 - art. 12-*sexies*, comma 1. Pag. 1
- N. **34.** Sentenza 6 dicembre 2017 - 21 febbraio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Facoltà dell'imputato di citare in giudizio la propria compagnia assicuratrice quale responsabile civile ex lege - Responsabilità civile per danni derivanti dall'esercizio di attività notarile.
 – Codice di procedura penale art. 83..... Pag. 11
- N. **35.** Sentenza 6 dicembre 2017 - 21 febbraio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati tributari - Indebita compensazione - Soglia di punibilità.
 – Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*quater*, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal 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)..... Pag. 15
- N. **36.** Sentenza 9 gennaio - 23 febbraio 2018
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Amministrazione pubblica - Norme per la semplificazione e l'accelerazione di determinati procedimenti amministrativi riguardanti insediamenti produttivi, opere o attività ritenute strategiche per i loro positivi effetti sull'economia o sull'occupazione - Modalità di esercizio del potere sostitutivo nei casi di inerzia regionale e locale, determinate previa intesa in Conferenza unificata.
 – Decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 5, commi 1 e 2..... Pag. 24
- N. **37.** Ordinanza 6 - 23 febbraio 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Autotrasporto di merci per conto terzi - Corrispettivo del vettore che ha eseguito un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di altri - Azione diretta nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto.
 – Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti) - convertito in legge 4 agosto 2010, n. 127 - art. 1-*bis*, comma 2, lettera e), nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore)..... Pag. 31



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **8.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 gennaio 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Professioni - Norme della Regione Basilicata - Istituzione dell'Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni Italiana (LIS) - Requisiti per l'iscrizione - Commissione di garanzia - Modalità di accesso - Acquisizione di risorse professionali, iscritte all'Albo, nelle strutture organizzative regionali.**
- Legge della Regione Basilicata 20 novembre 2017, n. 30 (Disposizioni per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva), artt. 4, 5, 6, 7 e 9. *Pag.* 35
- N. **33.** Ordinanza della Corte di cassazione del 29 dicembre 2017
- Borsa - Abuso di informazioni privilegiate - Illeciti depenalizzati dalla legge n. 62 del 2005 commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge - Trattamento sanzionatorio - Applicabilità della confisca per equivalente.**
- Legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), art. 9, comma 6. *Pag.* 38
- N. **34.** Ordinanza della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Liguria del 27 dicembre 2017
- Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Istituzione dell'area della vice dirigenza.**
- Legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), art. 10.
- Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza.**
- Legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse), art. 2. *Pag.* 49
- N. **35.** Ordinanza della Corte di cassazione del 15 novembre 2017
- Professioni - Notaio - Sanzioni disciplinari - Applicazione della destituzione se il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per la violazione dell'art. 147 della legge notarile, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi all'ultima violazione.**
- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 147, comma 2, come sostituito dall'art. 30 del decreto legislativo 1 agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della L. 28 novembre 2005, n. 246).. *Pag.* 68
- N. **36.** Ordinanza della Corte di cassazione del 24 novembre 2017
- Previdenza e assistenza - Assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati - Lavoratori agricoli a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti assicurativi - Trattamento di disoccupazione.**
- Legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), art. 32, comma 1, lett. a); legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), art. 1, comma 55. *Pag.* 72



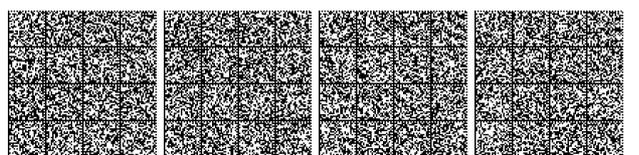
N. 37. Ordinanza della Corte di cassazione del 17 novembre 2017

Reati e pene - Bancarotta fraudolenta - Pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e dell'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 216, ultimo comma, e 223, ultimo comma.

Pag. 79





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 33

Sentenza 8 novembre 2017 - 21 febbraio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Provvedimenti di contrasto alla criminalità organizzata - Confisca c.d. allargata - Applicazione anche nel caso di condanna o patteggiamento della pena per il delitto di ricettazione.

- Decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa) - convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356 - art. 12-*sexies*, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

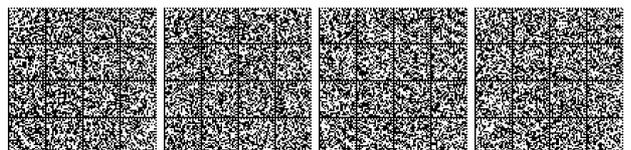
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356, promosso dalla Corte d'appello di Reggio Calabria, nel procedimento a carico di R. V., con ordinanza del 17 marzo 2015, iscritta al n. 154 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti l'atto di costituzione R. V., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;
udito l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 marzo 2015, la Corte d'appello di Reggio Calabria ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356, nella parte in cui include il delitto di ricettazione tra quelli per i quali, nel caso di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, è sempre disposta la speciale confisca prevista dal medesimo art. 12-*sexies*.



La Corte rimettente riferisce che, con ordinanza depositata l'11 dicembre 2013, essa Corte d'appello, in veste di giudice dell'esecuzione, aveva disposto, inaudita altera parte, la confisca, ai sensi della norma censurata, di vari cespiti mobiliari (buoni postali, titoli e un libretto postale), intestati a una persona condannata con sentenza irrevocabile del 14 luglio 2009 per il delitto di ricettazione e a due suoi congiunti: cespiti il cui valore (pari, nel complesso, ad oltre 170.000 euro) appariva, alla luce degli accertamenti svolti dalla polizia giudiziaria, sproporzionato rispetto alla capacità reddituale del condannato e del suo nucleo familiare (attestatasi, nel periodo compreso tra il 1990 e il 2011, attorno a una media di 12.000 euro anni lordi, ossia a livelli di mera sussistenza).

Avverso il provvedimento avevano proposto opposizione, a norma degli artt. 667, comma 4, e 676 cod. proc. pen., il condannato e i terzi interessati, assumendo che i redditi del nucleo familiare - ricostruiti in modo incompleto dalla polizia giudiziaria, essendo rappresentati, per una considerevole parte, anche da poste non oggetto di dichiarazione fiscale - erano, in realtà, del tutto compatibili con la disponibilità dei beni oggetto di confisca.

Ciò premesso, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del d.l. n. 306 del 1992, nella parte in cui riconnette la speciale misura ablativa anche alla condanna (o al "patteggiamento") per il delitto di ricettazione.

La questione sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*, giacché, anche riconoscendo «valenza implementativa» ad alcuni degli apporti finanziari evidenziati dagli opposenti, non considerati dalla polizia giudiziaria, il provvedimento opposto dovrebbe essere confermato «pressoché integralmente». Le deduzioni difensive risulterebbero, infatti, inidonee a sovvertire la valutazione di manifesta sproporzione tra i flussi reddituali degli interessati e il valore dei beni confiscati (sostanzialmente, denaro contante): ciò, tenuto conto anche del fatto che nel medesimo turno di tempo erano stati operati dagli opposenti consistenti investimenti immobiliari (non oggetto di confisca), atti ad erodere ulteriormente la loro capacità di risparmio.

Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, la Corte calabrese osserva che, per far luogo alla misura ablativa in questione, è necessario - ma anche sufficiente - che sussista una sproporzione tra il reddito dichiarato dal condannato o i proventi della sua attività economica e il valore dei beni di cui è titolare o ha la disponibilità, anche per interposta persona, e che non venga, altresì, fornita una giustificazione credibile in ordine alla provenienza dei beni stessi. Come chiarito dalle sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 17 dicembre 2003-19 gennaio 2004, n. 920, dirimendo un pregresso contrasto di giurisprudenza, non è invece richiesta la dimostrazione che i beni da confiscare derivino dal singolo reato per cui la condanna è intervenuta, o da una più ampia attività criminosa del condannato; né, d'altra parte, il provvedimento ablativo resta escluso dal fatto che i beni siano stati acquisiti in epoca anteriore o successiva al reato per cui si è proceduto, o che il loro valore superi il provento di quest'ultimo.

Alla stregua di tale lettura della norma, qualificabile ormai come «*ius receptum*», il condannato e il suo nucleo familiare dovrebbero subire, nel caso di specie, l'ablazione forzosa di un cospicuo patrimonio mobiliare - che, per una considerevole parte, potrebbe anche essere frutto dell'accaparramento di risorse finanziarie provenienti dalla liquidazione di cespiti appartenenti ad un affine premorto, in danno degli altri coeredi (punto sul quale è mancata, peraltro, «un'autentica e piena allegazione difensiva») - in ragione di un'unica condanna definitiva per la ricettazione di un'autovettura, commessa in epoca prossima alla data del furto (8 aprile 2003) e accertata il 31 agosto 2004.

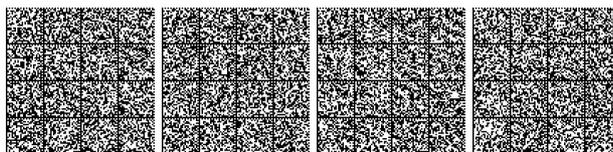
Occorrerebbe considerare, tuttavia, che l'istituto si basa sulla presunzione che le risorse economiche, sproporzionate e non giustificate, rinvenute in capo al condannato derivino dall'accumulazione di illecita ricchezza che talune categorie di reati sono ordinariamente idonee a produrre: accumulazione ritenuta socialmente pericolosa, a fronte della possibile utilizzazione delle risorse per il finanziamento di ulteriori delitti o del loro reimpiego nel circuito economico-finanziario, con effetti distorsivi del sistema economico legale; donde l'esigenza di sottrarle all'interessato.

Il giudice rimettente si dichiara consapevole del fatto che la Corte costituzionale ha ritenuto non irragionevole la predetta presunzione, escludendo conseguentemente che la confisca cosiddetta "allargata" si ponga in contrasto con il principio di eguaglianza e il diritto di difesa, anche in riferimento all'art. 42 Cost. (ordinanza n. 18 del 1996).

Ma, se questo vale per l'istituto «globalmente considerato», non altrettanto potrebbe dirsi - secondo il giudice *a quo* - con riguardo alla sua applicabilità alle condanne per ricettazione.

Come posto in evidenza anche nella richiamata sentenza delle sezioni unite, la ragionevolezza della presunzione di cui si discute rimarrebbe collegata alla circostanza che ci si trovi al cospetto di delitti usualmente perpetrati «in forma quasi professionale» e che si pongano come fonte ordinaria di un illecito accumulo di ricchezza.

Simili connotati non sarebbero riscontrabili in rapporto al delitto di ricettazione. Alla luce dell'esperienza giudiziaria, infatti, tale reato risulta non solo ampiamente diffuso, ma presenta, altresì, una casistica estremamente varia, «sia sul piano della criminogenesi che sul piano del modello di agente tipo».



Mentre i condannati per ognuno degli altri delitti cui la norma denunciata riconnette la presunzione - ad esempio, l'associazione di tipo mafioso, il traffico di stupefacenti, l'estorsione, il sequestro di persona a scopo di estorsione, l'usura, la corruzione o il riciclaggio - apparirebbero razionalmente omologabili tra loro ai fini considerati, altrettanto non avverrebbe riguardo ai condannati per ricettazione. Accanto al condannato corrispondente «ad un modello di agente tipico [...] abbastanza delineato», assimilabile sostanzialmente all'autore del reato di cui all'art. 648-*bis* del codice penale (riciclaggio), rispetto al quale la presunzione legale di accumulo di ricchezza illecita manterrebbe un «certo fondamento», si porrebbe la «stragrande maggioranza» dei condannati per il delitto in questione, costituita da soggetti in rapporto ai quali la presunzione non avrebbe ragione di operare. Si tratterebbe, infatti, di persone che hanno commesso il reato «estemporaneamente», procurandosi cose provenienti da delitto sul «mercato nero» solo per realizzare un risparmio di spesa o per acquisire beni fuori dalla loro portata economica o legale, o «per altre innumerevoli ragioni».

Né, al fine di contenere in limiti accettabili siffatta eterogeneità di situazioni, basterebbe la circostanza che all'ambito applicativo della confisca cosiddetta "allargata" sia espressamente sottratta la fattispecie attenuata di ricettazione prevista dal secondo comma dell'art. 648 cod. pen. Per consolidata giurisprudenza, l'ipotesi del fatto «di particolare tenuità», cui fa riferimento tale disposizione, sarebbe ravvisabile solo entro ristretti limiti, venendo al riguardo in rilievo precipuamente il valore della cosa ricettata, con esclusione di qualsiasi valutazione della personalità del reo e della sua pericolosità sociale.

In questa prospettiva, la norma censurata violerebbe, *in parte qua*, l'art. 3 Cost. sotto un duplice profilo.

In primo luogo, per l'irragionevole assimilazione del delitto di ricettazione agli altri gravi delitti indicati dalla norma denunciata, rispetto ai quali la presunzione di illecito accumulo di ricchezza potrebbe ritenersi legittimata dalle caratteristiche della condotta incriminata.

In secondo luogo, per la ingiustificata equiparazione del trattamento dei condannati per il reato in questione. Il riferimento alla condanna per il delitto di cui all'art. 648 cod. pen. come presupposto della misura, senza ulteriori specificazioni che consentano o impongano al giudice una valutazione della effettiva riconducibilità del fatto per cui è intervenuta condanna al «modello» atto a fondare la presunzione legale di arricchimento illecito, si risolverebbe, infatti, nell'omologazione «di situazioni ontologicamente affatto diverse ed esplicanti una diversa significatività in termini di ragionevole presunzione di pericolosità sociale».

A quanto precede non gioverebbe opporre che la norma censurata non autorizza il giudice ad espropriare un patrimonio quando sia di ingente valore, ma solo ove se ne accerti la sproporzione rispetto ai redditi e alle attività economiche del condannato. Alla verifica della sproporzione si procede, comunque sia, in forza e a motivo di una presunzione che non troverebbe adeguata giustificazione in rapporto all'esperienza applicativa del delitto di ricettazione.

D'altra parte, tenuto conto anche dell'eventualità che l'indagine sulla sproporzione investa periodi di tempo ampiamente anteriori a quello dell'accertamento del reato, con conseguente difficoltà per gli interessati di recuperare gli elementi dimostrativi della provenienza lecita dei beni, apparirebbe evidente come il rischio che la confisca "allargata" colpisca anche beni lecitamente acquisiti resti circoscritto in limiti tollerabili solo ove la presunzione di illecito arricchimento che sta alla base dell'istituto mantenga un fondamento razionale.

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

La questione coinvolgerebbe, infatti, scelte discrezionali spettanti in via esclusiva al legislatore, quali quelle attinenti all'individuazione delle condotte punibili e alla determinazione del relativo trattamento sanzionatorio: scelte che - per costante giurisprudenza della Corte costituzionale - possono formare oggetto di censura, in sede di scrutinio di costituzionalità, solo ove trasmodino nell'irragionevolezza manifesta o nell'arbitrio.

La speciale ipotesi di confisca regolata dall'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992 configurerebbe una misura di sicurezza patrimoniale atipica, modellata sulla falsariga della similare misura di prevenzione prevista dalla legislazione antimafia, della quale mutua la finalità preventiva. Il legislatore avrebbe individuato, in specie, delitti particolarmente allarmanti, potenzialmente idonei a creare un'accumulazione di ricchezza, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti, traendone una presunzione *iuris tantum* di origine illecita del patrimonio a disposizione del condannato per tali delitti, non proporzionato al reddito dichiarato ai fini delle imposte sul reddito o all'attività economica svolta: presunzione che può essere vinta dal condannato tramite l'allegazione di elementi che attestino la legittima provenienza dei beni.

Nel corso degli anni, vi è stato un progressivo ampliamento dei delitti ricompresi nell'ambito di operatività della norma, derivante dalla maggiore attenzione del legislatore per gli strumenti di aggressione dei patrimoni illecitamente accumulati.



La questione apparirebbe inammissibile, o comunque sia infondata, anche in considerazione della contraddittorietà della motivazione posta a suo sostegno. Lo stesso giudice rimettente avrebbe, infatti, riconosciuto che il delitto di ricettazione è potenzialmente idoneo a creare un'accumulazione economica, possibile strumento di ulteriori delitti, nel caso del condannato che risponda «ad un modello di agente tipico», analogamente all'autore del delitto di cui all'art. 648-bis cod. pen. (riciclaggio).

Al fine di riportare nell'ambito della ragionevolezza la disciplina della confisca "allargata" per i casi di condanna per ricettazione, il rimettente avrebbe chiesto, in sostanza, alla Corte costituzionale un intervento modificativo che consenta al giudice una concreta verifica della riconducibilità del fatto per cui è intervenuta condanna al «modello di ricettazione fondante la presunzione legale di arricchimento illecito»: intervento che risulterebbe, tuttavia, precluso, non potendo la Corte sostituire la sua valutazione a quella spettante al legislatore.

3.- Si è costituita, altresì, R. V., opponente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione.

Secondo la parte privata, la norma censurata si porrebbe in contrasto - oltre che con l'art. 3 Cost., per le condivisibili considerazioni svolte nell'ordinanza di rimessione - anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1, paragrafo 2, del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Pur avendo manifestato in più occasioni un atteggiamento di favore nei confronti degli strumenti di confisca "allargata", previsti da diversi ordinamenti per contrastare il crimine organizzato, e in particolare nei confronti della confisca di prevenzione, la Corte di Strasburgo ha, tuttavia, affermato - con giurisprudenza costante - che ogni interferenza con il diritto di proprietà deve esprimere un «giusto equilibrio» tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e quelle di tutela dei diritti fondamentali della persona: equilibrio non riscontrabile, per converso, nell'ipotesi in esame.

4.- Con successiva memoria, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per la dichiarazione di inammissibilità o di infondatezza della questione.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva come lo stesso giudice *a quo* abbia sottolineato l'evidente sproporzione tra il denaro contante nella disponibilità del nucleo familiare del condannato e le entrate di detto nucleo familiare: ciò, tenuto conto del fatto che erano stati operati anche notevoli investimenti immobiliari, non interessati dal provvedimento di confisca, i quali avevano diminuito il montante della liquidità.

In tale prospettiva, la questione sollevata si risolverebbe in una mera *quaestio facti*, attinente all'interpretazione e all'applicazione della norma censurata, senza toccarne la coerenza con i principi costituzionali.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Reggio Calabria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356, nella parte in cui include il delitto di ricettazione tra quelli per i quali, nel caso di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, è sempre disposta la speciale confisca - cosiddetta "allargata" - prevista dal medesimo art. 12-*sexies*.

Il giudice *a quo* rileva come, rispetto al delitto di ricettazione, la presunzione legale di provenienza illecita del patrimonio del condannato, sottesa all'istituto, risulti priva di giustificazione razionale, non trattandosi, alla luce dell'esperienza giudiziaria, di reato normalmente commesso «in forma quasi professionale» e costituente «fonte ordinaria di illecito accumulo di ricchezza».

In questa prospettiva, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione sotto un duplice profilo.

Da un lato, per l'irragionevole assimilazione del predetto reato agli altri gravi delitti indicati dalla norma censurata, rispetto ai quali la presunzione apparirebbe invece razionalmente giustificata alla luce delle caratteristiche della condotta incriminata.

Dall'altro lato, per l'irragionevole equiparazione del trattamento delle diverse ipotesi riconducibili al paradigma punitivo considerato, fortemente eterogenee tra loro sul piano dell'idoneità a fondare una presunzione di pericolosità sociale.

2.- In via preliminare, va rilevato che resta estranea all'odierno scrutinio l'ulteriore censura formulata dalla parte privata costituita, la quale ha denunciato anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., conseguente all'asserito contrasto della norma in esame con l'art. 1, paragrafo 2, del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.



Per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, non è consentito alle parti ampliare - con la deduzione di ulteriori questioni e profili di costituzionalità - il *thema decidendum* del giudizio incidentale, che resta limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, sentenze n. 251 del 2017, n. 214 del 2016, n. 231 e n. 83 del 2015).

3.- Sempre in via preliminare, si deve osservare come, successivamente all'ordinanza di rimessione, la norma censurata sia stata oggetto di ben cinque interventi novellistici.

I primi tre - operati rispettivamente dall'art. 1, comma 4, della legge 22 maggio 2015, n. 68 (Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente), dall'art. 5 della legge 29 ottobre 2016, n. 199 (Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo) e dall'art. 5 del decreto legislativo 29 ottobre 2016, n. 202 (Attuazione della direttiva 2014/42/UE relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea) - si sono esauriti in un (ulteriore) ampliamento dell'elenco dei reati cui accede la confisca "allargata", apparendo perciò chiaramente ininfluenti sull'odierno giudizio.

Ben più ampie ed articolate risultano, invece, le modifiche introdotte dall'art. 31 della legge 17 ottobre 2017, n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate). Oltre a riscrivere integralmente il denunciato comma 1 dell'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992, inserendo in esso l'intero elenco dei reati presupposto, prima scisso nei commi 1 e 2 (elenco che, nell'occasione, è stato ancora rimaneggiato), la novella legislativa ha anche apportato consistenti innovazioni alla disciplina della misura patrimoniale recata dai commi successivi dello stesso art. 12-*sexies*.

Neppure tali modifiche giustificano, tuttavia, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione. Le innovazioni si muovono, infatti, nella direzione del potenziamento e dell'ampliamento del campo di operatività della confisca "allargata" - dunque, in direzione antitetica rispetto all'intervento auspicato dall'ordinanza di rimessione, di segno riduttivo - lasciando, comunque sia, inalterate tanto le condizioni di applicabilità dell'istituto, quanto l'inclusione della ricettazione tra i reati presupposto, contro cui specificamente si rivolgono le censure del rimettente.

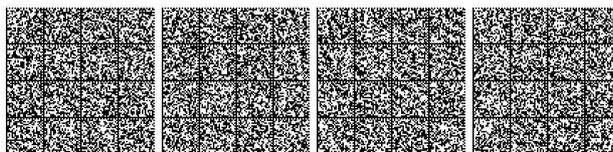
Da ultimo, il comma 1 dell'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992 è stato novamente sostituito dall'art. 13-*ter* del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 2017, n. 172, ma al solo fine di reinserire nella lista dei reati presupposto le figure criminose che, già aggiunte dall'art. 5 del d.lgs. n. 202 del 2016 in attuazione della normativa dell'Unione europea, ne erano state espunte in sede di riscrittura della disposizione ad opera dell'art. 31 della legge n. 161 del 2017. Anche in questo caso, dunque, l'ininfluenza della sopravvenienza normativa sul presente giudizio è palese.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione sotto vari profili. Nessuna delle eccezioni è, tuttavia, fondata.

L'Avvocatura generale dello Stato evoca, anzitutto, la discrezionalità del legislatore nell'individuazione delle condotte punibili e nella determinazione del relativo trattamento sanzionatorio: rilievo che attiene, però, più propriamente al merito della questione.

Viene prospettata, poi, la contraddittorietà della motivazione dell'ordinanza di rimessione, avendo lo stesso rimettente riconosciuto che il delitto di ricettazione è idoneo a creare un'accumulazione economica, possibile strumento di ulteriori delitti, nel caso del condannato che risponda «ad un modello di agente tipico», analogamente all'autore del delitto di cui all'art. 648-*bis* del codice penale (riciclaggio). La denunciata contraddittorietà si rivela, tuttavia, insussistente, posto che il giudice *a quo* basa il dubbio di costituzionalità proprio sulla considerazione che quella ora indicata non rappresenterebbe una costante, ma una mera eventualità, per di più marginale nell'esperienza applicativa della figura delittuosa in questione.

L'Avvocatura generale dello Stato assume, ancora, che il rimettente avrebbe chiesto, nella sostanza, una modifica della norma censurata che consenta al giudice di verificare se il fatto di ricettazione per cui è intervenuta condanna giustificata, in concreto, la presunzione legale di arricchimento illecito: intervento che risulterebbe precluso, tuttavia, alla Corte costituzionale, implicando una manipolazione della disciplina dell'istituto rimessa alla discrezionalità del legislatore. Anche tale eccezione - che fa leva su alcuni passaggi argomentativi dell'ordinanza di rimessione - non coglie nel segno. Il giudice *a quo* non invoca una pronuncia di tipo additivo, ma formula - inequivocamente - un *petitum* di segno meramente ablativo, richiedendo la rimozione pura e semplice del delitto di ricettazione dal catalogo dei reati cui accede la misura patrimoniale in discussione.



Da ultimo, va escluso che le considerazioni svolte dal giudice *a quo* in sede di motivazione sulla rilevanza, riguardo alla sproporzione, nel caso di specie, delle disponibilità economiche del nucleo familiare del condannato rispetto alle sue capacità reddituali, trasformino l'odierno incidente di costituzionalità in una «quaestio facti» attinente all'interpretazione e all'applicazione della norma censurata, così come sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato nella memoria illustrativa.

5.- Sotto diverso profilo, nessun problema di ammissibilità della questione si pone in ragione del fatto che la Corte rimettente sia stata chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità della confisca "allargata" in veste di giudice dell'esecuzione.

È, infatti, pacifico in giurisprudenza, dopo l'intervento chiarificatore delle sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 30 maggio-17 luglio 2001, n. 29022, che la confisca prevista dall'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992 possa essere disposta dal giudice dell'esecuzione a norma dell'art. 676, comma 1, cod. proc. pen., qualora non vi abbia provveduto il giudice della cognizione. La competenza del giudice dell'esecuzione si ricollega, infatti, alla natura obbligatoria della confisca, senza che possa operarsi alcuna distinzione tra la fattispecie generale descritta dall'art. 240 cod. pen. e le fattispecie speciali introdotte da altre disposizioni.

La giurisprudenza è, altresì, unanime nel ritenere che la confisca "allargata" possa essere disposta senza formalità con ordinanza, a norma del combinato disposto degli artt. 676 e 667, comma 4, cod. proc. pen. (cosiddetta procedura *de plano*): ipotesi nella quale l'iniziale deficit di garanzie verrebbe colmato dalla facoltà dell'interessato di attivare, mediante opposizione, il procedimento di esecuzione ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen., che assicura il contraddittorio e l'acquisizione delle prove, così come è avvenuto nel procedimento *a quo*. Tale soluzione giurisprudenziale risulta ora normativamente recepita dal nuovo comma 4-*sexies* dell'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992, aggiunto dall'art. 31 della legge n. 161 del 2017.

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

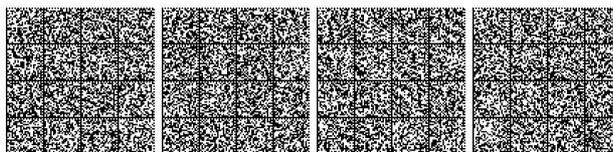
La misura patrimoniale prevista dalla norma censurata si colloca nell'alveo delle forme "moderne" di confisca alle quali, già da tempo, plurimi Stati europei hanno fatto ricorso per superare i limiti di efficacia della confisca penale "classica": limiti legati all'esigenza di dimostrare l'esistenza di un nesso di pertinenza - in termini di strumentalità o di derivazione - tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. Le difficoltà cui tale prova va incontro hanno fatto sì che la confisca "tradizionale" si rivelasse inadeguata a contrastare in modo adeguato il fenomeno dell'accumulazione di ricchezze illecite da parte della criminalità, e in specie della criminalità organizzata: fenomeno particolarmente allarmante, a fronte tanto del possibile reimpiego delle risorse per il finanziamento di ulteriori attività illecite, quanto del loro investimento nel sistema economico legale, con effetti distorsivi del funzionamento del mercato.

Di qui, dunque, la diffusa tendenza ad introdurre speciali tipologie di confisca, caratterizzate sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa.

Tra i diversi modelli di intervento in tale direzione, il più diffuso nel panorama europeo è quello della cosiddetta confisca dei beni di sospetta origine illecita: modello al quale è riconducibile anche la confisca "allargata" prevista dalla norma oggi censurata. Esso poggia, nella sostanza, su una presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai soggetti condannati per taluni reati, per lo più (ma non sempre) connessi a forme di criminalità organizzata: in presenza di determinate condizioni, si presume, cioè, che il condannato abbia commesso non solo il delitto che ha dato luogo alla condanna, ma anche altri reati, non accertati giudizialmente, dai quali deriverebbero i beni di cui egli dispone.

Il ricorso a forme di confisca coneggiate in questa chiave è caldeggiato anche a livello sovranazionale. Sollecitazioni a prevedere inversioni dell'onere della prova riguardo all'origine illecita dei beni suscettibili di confisca si rinvengono, in specie, nella Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope, fatta a Vienna il 20 dicembre 1988, ratificata e resa esecutiva con legge 5 novembre 1990, n. 328 (art. 5, paragrafo 7), e nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, adottata a Palermo il 15 dicembre 2000, ratificata e resa esecutiva con legge 16 marzo 2006, n. 146 (art. 12, paragrafo 7).

Assai più puntuali e stringenti risultano, peraltro, al riguardo, le indicazioni promananti dalla normativa dell'Unione europea. Nella cornice del generale processo di valorizzazione degli strumenti patrimoniali di lotta alla criminalità organizzata, da tempo in atto a livello dell'Unione, dapprima la decisione quadro 24 febbraio 2005, n. 2005/212/GAI del Consiglio, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato (art. 3), e indi la direttiva 3 aprile 2014, n. 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, hanno, infatti, specificamente richiesto agli Stati membri di riconoscere all'autorità giudiziaria poteri di «confisca estesa», collocabili chiaramente all'interno del ricordato *genus* della confisca dei beni di sospetta origine illecita.



L'art. 5, paragrafo 1, della citata direttiva stabilisce, in particolare, che gli Stati membri devono adottare «le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato suscettibile di produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico, laddove l'autorità giudiziaria, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, come il fatto che il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata, sia convinta che i beni in questione derivino da attività criminose». Diversamente dalla decisione quadro 2005/212/GAI, la direttiva non limita l'applicazione della confisca estesa ai soli reati di criminalità organizzata o collegati al terrorismo, ma la richiede anche in relazione ad una serie di altri reati previsti da strumenti normativi dell'Unione, benché non commessi nel quadro di organizzazioni criminali.

7.- Per quanto più specificamente attiene alla misura prevista dall'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992, essa è nata storicamente come “sostituto” del delitto di «possesso ingiustificato di valori», già previsto dall'art. 12-*quinqüies*, comma 2, del medesimo decreto-legge. Tale disposizione puniva la persona sottoposta a procedimento penale per il delitto di associazione mafiosa o per altre ipotesi delittuose ritenute tipiche delle organizzazioni criminali - compresa la ricettazione - o nei cui confronti fosse in corso di applicazione o si procedesse per l'applicazione di una misura di prevenzione personale, la quale, anche per interposta persona, avesse la disponibilità di denaro, beni o altre utilità di valore sproporzionato al proprio reddito o alla propria attività economica e dei quali non potesse giustificare la legittima provenienza. Era altresì prevista la confisca dei beni, del denaro o di altre utilità.

La norma incriminatrice fu dichiarata illegittima da questa Corte, dopo un breve periodo di vigenza, con la sentenza n. 48 del 1994, per violazione della presunzione di non colpevolezza sancita all'art. 27, secondo comma, Cost. Si rilevò, infatti, che la previsione punitiva, «ispirandosi con fin troppa chiarezza a modelli tipici del procedimento di prevenzione» - e così agglomerando in un «confuso ordito normativo [...] settori dell'ordinamento del tutto eterogenei» - fondava sulla qualità di indagato o di imputato il presupposto soggettivo che rendeva punibile un dato di fatto - la sproporzione non giustificata tra beni e redditi - che altrimenti non sarebbe stato perseguito: col risultato che la persona indagata o imputata, ancorché presunta non colpevole, veniva sottoposta a pena per una condotta che rimaneva invece penalmente indifferente ove posta in essere da qualsiasi altro soggetto.

A fronte di tale declaratoria, il legislatore introdusse, con il decreto-legge 20 giugno 1994, n. 399 (Disposizioni urgenti in materia di confisca di valori ingiustificati), convertito, con modificazioni, in legge 8 agosto 1994, n. 501, non già una nuova figura criminosa diversamente strutturata, ma una speciale ipotesi di confisca, disciplinata in un articolo aggiunto, immediatamente successivo a quello caducato (il 12-*sexies*).

La formulazione della norma fu motivata con la necessità di creare un nuovo strumento che fosse in grado, per un verso, di realizzare le medesime finalità che si volevano raggiungere con la disposizione dichiarata illegittima (permettere, cioè, dinanzi ad una situazione di evidente sproporzione tra beni e reddito, di aggredire, nel corso del processo penale per reati di criminalità organizzata o a questi collegati, i patrimoni illecitamente costituiti); per altro verso, di recepire le indicazioni offerte da questa Corte con la citata sentenza n. 48 del 1994 (venendo la misura ablativa collegata alla condanna per il reato presupposto, e non già al semplice avvio del procedimento penale).

In tale ottica, la norma prevedeva - e tuttora prevede, per questa parte - che, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per taluno dei delitti in essa indicati, è «sempre disposta» (si tratta, dunque, di confisca speciale obbligatoria) «la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica».

La norma denunciata riconnette, dunque, a due elementi - la qualità di condannato per determinati reati e la sproporzione del patrimonio di cui il condannato dispone, anche indirettamente, rispetto al suo reddito o alla sua attività economica - la presunzione che il patrimonio stesso derivi da attività criminose che non è stato possibile accertare: presunzione, peraltro, solo relativa, potendo il condannato vincersela giustificando la provenienza dei beni.

La confisca “allargata” italiana si caratterizza, quindi, rispetto al modello di confisca “estesa” prefigurato dalla direttiva 2014/42/UE (la quale si limita, peraltro, a stabilire «norme minime»), senza impedire agli Stati membri di adottare soluzioni più rigorose), per il diverso e più ridotto standard probatorio. La sproporzione tra il valore dei beni e i redditi legittimi del condannato - che in base all'art. 5 della direttiva costituisce uno dei «fatti specifici» e degli «elementi di prova» dai quali il giudice può trarre la convinzione che i beni da confiscare «derivino da condotte criminose» - vale, invece, da sola a fondare la misura ablativa in esame, allorché il condannato non giustifichi la provenienza dei beni, senza che occorra alcuna ulteriore dimostrazione della loro origine delittuosa.

8.- Al riguardo, costituisce, in effetti, approdo ermeneutico ampiamente consolidato nella giurisprudenza di legittimità - specie dopo l'intervento delle sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 17 dicembre 2003-19 gennaio 2004, n. 920 - che, in presenza delle condizioni indicate dalla norma, il giudice non debba ricercare alcun nesso di derivazione tra i beni confiscabili ed il reato per cui è stata pronunciata condanna, e neppure tra i medesimi beni e una più generica attività criminosa del condannato.



Si rileva, infatti, che, se fosse richiesto il nesso di “pertinenzialità” al reato per cui si è proceduto, la norma risulterebbe priva di “valore aggiunto” rispetto alla generale previsione dell’art. 240 cod. pen., limitandosi a rendere obbligatoria la confisca di alcune cose che la disposizione del codice configura come facoltativa (senza considerare, peraltro, che in rapporto a plurimi delitti inseriti nella lista dei reati presupposto - quali, ad esempio, l’associazione mafiosa o l’usura - la confisca dei beni derivati dal reato è già prevista, in generale, come obbligatoria). L’art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992 risulterebbe, anzi, paradossalmente più restrittivo della norma del codice, col richiedere anche la prova del carattere “sproporzionato” del patrimonio del condannato (si tratterebbe, in pratica, di una interpretatio abrogans). Né le cose cambierebbero ove il nesso di derivazione fosse rapportato ad una più ampia attività delittuosa del condannato. Parlare di attività delittuosa non significa altro che fare riferimento, sia pur generico, a reati commessi dal condannato: sicché il vincolo di derivazione andrebbe accertato per i singoli reati che compongono la serie, con le incongrue conseguenze in precedenza poste in evidenza.

Di qui la conclusione per cui la confiscabilità non è esclusa dal fatto che i beni siano stati acquisiti in data anteriore o successiva al reato per cui si è proceduto, o che il loro valore superi il provento di tale reato.

In questa prospettiva - come ulteriormente rilevato dalle sezioni unite nella sentenza da ultimo citata - la disposizione in esame si presenta espressiva di una «scelta di politica criminale del legislatore, operata con l’individuare delitti particolarmente allarmanti, idonei a creare una accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti, e quindi col trarne una presunzione, iuris tantum, di origine illecita del patrimonio “sproporzionato” a disposizione del condannato per tali delitti»: presunzione che trova «base nella nota capacità dei delitti individuati dal legislatore [...] ad essere perpetrati in forma quasi professionale e a porsi quali fonti di illecita ricchezza».

Si tratta di presunzione che questa Corte ha avuto già modo di ritenere, in termini generali, non irragionevole, all’indomani dell’introduzione della misura, con l’ordinanza n. 18 del 1996.

9.- Dichiarandosi di ciò consapevole, il giudice *a quo* non censura, tuttavia, l’istituto in sé, ma l’articolazione dell’elenco dei reati presupposto della misura, dolendosi segnatamente del fatto che in esso figurino (peraltro, fin dalle origini) anche il delitto di ricettazione: delitto che - a suo avviso - sarebbe privo, sul piano socio-criminologico, delle connotazioni che rendono razionalmente giustificabile la presunzione in parola.

Secondo la Corte calabrese, a differenza dei condannati per ciascuno degli altri delitti inclusi nella lista - i quali dovrebbero ritenersi tutti parimente espressivi di un «modello di agente tipico», consentaneo alla presunzione di illecita accumulazione di ricchezza sottesa alla misura ablatoria - i condannati per ricettazione rappresenterebbero una platea tanto vasta quanto eterogenea, costituita, comunque sia, in modo preponderante da soggetti rivoltisi estemporaneamente al «mercato nero» dei beni provenienti da delitto per realizzare risparmi di spesa o per altre analoghe ragioni, e dunque da delinquenti meramente “occasionalmente”. Annettere alla condanna per un simile reato la presunzione di origine illecita dell’intero patrimonio “sproporzionato” del condannato, salvo che questi ne dimostri la legittima provenienza - onere il cui assolvimento può risultare oltremodo problematico, specie allorché si discuta di beni acquisiti molti anni prima - costituirebbe soluzione ineluttabilmente contrastante con il principio di eguaglianza: e ciò sia per l’indebita assimilazione della ricettazione agli altri delitti elencati dalla norma, di diversa natura ai fini considerati; sia per l’altrettanto irragionevole omologazione dell’intera platea dei condannati per il delitto in questione, composta da “tipi d’autore” marcatamente differenziati in punto di idoneità a fondare una presunzione di pericolosità sociale.

10.- A questo proposito, occorre peraltro osservare come la visione della Corte rimettente - secondo la quale il delitto di ricettazione rappresenterebbe, per le sue caratteristiche, un “unicum” nell’ambito della lista dei reati presupposto, sul piano dell’asserito difetto di correlazione con la *ratio* della misura - non trovi, in realtà, conforto dall’analisi di detta lista.

Sebbene l’obiettivo della confisca “allargata” fosse stato esplicitamente individuato nel contrasto all’accumulazione dei patrimoni della criminalità organizzata, e mafiosa in specie, e alla loro infiltrazione massiccia nel circuito economico, la scelta dei “reati matrice” è risultata fin dal principio non rigorosamente sintonica rispetto a tale dichiarazione d’intenti.

A fianco di figure criminose che postulano un’organizzazione stabile e strutturata, diretta al conseguimento di profitti illeciti, quali l’associazione di tipo mafioso o l’associazione finalizzata al traffico illecito di stupefacenti, la norma censurata richiamava, infatti, sin dall’origine, una serie di altri delitti - quali l’estorsione, il sequestro di persona a scopo di estorsione, l’usura, il riciclaggio, il reimpiego, l’intestazione fittizia di beni, il traffico illecito di stupefacenti, il contrabbando aggravato (oltre, appunto, alla ricettazione, esclusa l’ipotesi del fatto di lieve entità di cui all’art. 648, secondo comma, cod. pen.) - i quali, pur essendo considerati tipici della criminalità organizzata (e mafiosa in particolare), in fatto ben possono essere perpetrati in contesti del tutto avulsi da questa e che neppure implicano, in modo assoluto e infettibile, la qualità di delinquente “seriale” del loro autore.



Lo stesso delitto di riciclaggio (art. 648-*bis* cod. pen.) - che la Corte rimettente addita, in opposto alla ricettazione, come uniformemente evocativo di un «modello di agente tipico» sintonico con la presunzione espressa dalla norma denunciata - abbraccia, in realtà, anch'esso fattispecie eterogenee sotto il profilo considerato. L'analisi della casistica giurisprudenziale rivela, in effetti, come una significativa porzione delle condanne pronunciate per tale delitto riguardi, non necessariamente la "ripulitura" di "denaro sporco" derivante dalle attività del crimine organizzato, ma pure fatti di manomissione di autoveicoli di provenienza illecita, volti ad ostacolare l'accertamento di quest'ultima, che possono risultare anche affatto episodici per il loro autore, allo stesso modo di quelli di ricettazione.

In prosieguo di tempo, peraltro, il catalogo dei reati presupposto è stato arricchito, in modo progressivo ed "alluvionale", da una serie di interventi novellistici. Tale processo di implementazione - proseguito, senza soluzione di continuità anche dopo l'odierna ordinanza di rimessione - si è ispirato, in più d'un caso, a logiche chiaramente estranee a quella primigenia dell'istituto.

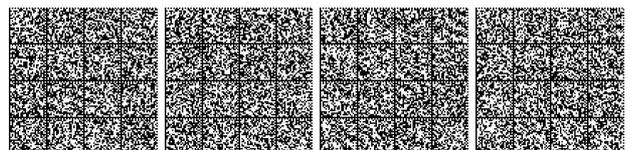
Emblematica, in tale direzione, appare l'estensione della confisca "allargata" ad una ampia platea di delitti contro la pubblica amministrazione, disposta dall'art. 1, comma 220, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)». Come è stato da più parti osservato, si tratta di una categoria di reati che - specie in rapporto ad alcune figure (vengono citati, ad esempio, il peculato e il peculato mediante profitto dell'errore altrui, la malversazione a danno dello Stato, l'utilizzazione di invenzioni o scoperte conosciute per ragioni di ufficio) - risulta del tutto priva di diretta attinenza con la criminalità organizzata, e che neppure denota, nell'autore del singolo fatto, una necessaria "professionalità" o dedizione all'illecito.

11.- Ciò posto, va peraltro rilevato che - come lo stesso rimettente, del resto, riconosce - la ricettazione (reato contro il patrimonio, integrato dal fatto di chi, a fini di profitto, «acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare») resta, per sua natura, un delitto idoneo a determinare un'illecita accumulazione di ricchezza e suscettibile, secondo l'osservazione "sociologica", di essere perpetrato in forma "professionale" o, comunque sia, continuativa.

La presunzione di origine illecita dei beni del condannato insorge, d'altro canto, non per effetto della mera condanna, ma unicamente ove si appuri - con onere probatorio a carico della pubblica accusa - la sproporzione tra detti beni e il reddito dichiarato o le attività economiche del condannato stesso: sproporzione che - secondo i correnti indirizzi giurisprudenziali - non consiste in una qualsiasi discrepanza tra guadagni e possidenze, ma in uno squilibrio incongruo e significativo, da verificare con riferimento al momento dell'acquisizione dei singoli beni.

La presunzione, d'altra parte, è solo relativa, rimanendo confutabile dal condannato tramite la giustificazione della provenienza dei cespiti. Per giurisprudenza costante - almeno a partire dalla citata sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione n. 920 del 2004 - non si tratta neppure di una vera e propria inversione dell'onere della prova, ma di un semplice onere di allegazione di elementi che rendano credibile la provenienza lecita dei beni (per la valorizzazione di analogo elemento, al fine di escludere l'illegittimità costituzionale della presunzione di destinazione illecita di determinati oggetti da parte del condannato per delitti contro il patrimonio - tra cui anche la ricettazione - si veda già la sentenza n. 225 del 2008).

Occorre rilevare, inoltre, che secondo un indirizzo della giurisprudenza di legittimità, emerso già prima dell'intervento delle sezioni unite (Corte di cassazione, sezione prima penale, 5 febbraio-21 marzo 2001, n. 11049; sezione quinta penale, 23 aprile-30 luglio 1998, n. 2469) e ribadito anche in recenti pronunce (Corte di cassazione, sezione prima penale, 16 aprile-3 ottobre 2014, n. 41100; sezione quarta penale, 7 maggio-28 agosto 2013, n. 35707; sezione prima penale, 11 dicembre 2012-17 gennaio 2013, n. 2634) - indirizzo che il giudice *a quo* non ha preso in considerazione, anche solo per contestarne la validità - la presunzione di illegittima acquisizione dei beni oggetto della misura resta circoscritta, comunque sia, in un ambito di cosiddetta «ragionevolezza temporale». Il momento di acquisizione del bene non dovrebbe risultare, cioè, talmente lontano dall'epoca di realizzazione del "reato spia" da rendere *ictu oculi* irragionevole la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna. Si tratta di una delimitazione temporale corrispondente, *mutatis mutandis*, a quella che le stesse sezioni unite hanno ritenuto operante con riferimento alla misura affine della confisca di prevenzione antimafia, già prevista dall'art. 2-*ter* della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere) e attualmente disciplinata dall'art. 24 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), anch'essa imperniata sull'elemento della sproporzione tra redditi e disponibilità del soggetto: misura che si è ritenuta trovare un limite temporale nella stessa pericolosità sociale del soggetto, presupposto indefettibile per la sua applicazione (Corte di cassazione, sezioni unite, 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880).



La ricordata tesi della «ragionevolezza temporale» risponde, in effetti, all'esigenza di evitare una abnorme dilatazione della sfera di operatività dell'istituto della confisca "allargata", il quale legittimerebbe altrimenti - anche a fronte della condanna per un singolo reato compreso nella lista - un monitoraggio patrimoniale esteso all'intera vita del condannato. Risultato che - come la Corte rimettente pure denuncia - rischierebbe di rendere particolarmente problematico l'assolvimento dell'onere dell'interessato di giustificare la provenienza dei beni (ancorché inteso come di semplice allegazione), il quale tanto più si complica quanto più è retrodatato l'acquisto del bene da confiscare.

In una simile prospettiva, la fascia di «ragionevolezza temporale», entro la quale la presunzione è destinata ad operare, andrebbe determinata tenendo conto anche delle diverse caratteristiche della singola vicenda concreta e, dunque, del grado di pericolosità sociale che il fatto rivela agli effetti della misura ablativa.

Nella medesima ottica di valorizzazione della *ratio legis*, può ritenersi, peraltro, che - quando si discuta di reati che, per loro natura, non implicano un programma criminoso dilatato nel tempo (com'è per la ricettazione) e che non risultino altresì commessi, comunque sia, in un ambito di criminalità organizzata - il giudice conservi la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore - le quali valgano, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento - il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal "modello" che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato.

12.- Alla luce di quanto precede, i denunciati profili di violazione del principio di eguaglianza si rivelano, dunque, insussistenti, sicché la questione va dichiarata non fondata.

A fronte del ricordato processo di accrescimento della compagine dei reati cui è annessa la misura ablativa speciale, questa Corte non può astenersi, peraltro, dal formulare l'auspicio che la selezione dei "delitti matrice" da parte del legislatore avvenga, fin tanto che l'istituto conservi la sua attuale fisionomia, secondo criteri ad essa strettamente coesi e, dunque, ragionevolmente restrittivi. Ad evitare, infatti, evidenti tensioni sul piano delle garanzie che devono assistere misure tanto invasive sul piano patrimoniale, non può non sottolinearsi l'esigenza che la rassegna dei reati presupposto si fondi su tipologie e modalità di fatti in sé sintomatiche di un illecito arricchimento del loro autore, che trascenda la singola vicenda giudizialmente accertata, così da poter veramente annettere il patrimonio "sproporzionato" e "ingiustificato" di cui l'agente dispone ad una ulteriore attività criminosa rimasta "sommersa".

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-sexies, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 1992, n. 356, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Reggio Calabria con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 34

Sentenza 6 dicembre 2017 - 21 febbraio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Facoltà dell'imputato di citare in giudizio la propria compagnia assicuratrice quale responsabile civile *ex lege* - Responsabilità civile per danni derivanti dall'esercizio di attività notarile.

– Codice di procedura penale art. 83.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bolzano nel procedimento penale a carico di G. D.M., con ordinanza dell'11 marzo 2016, iscritta al n. 116 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di G. D.M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2017 il Giudice relatore Franco Modugno;

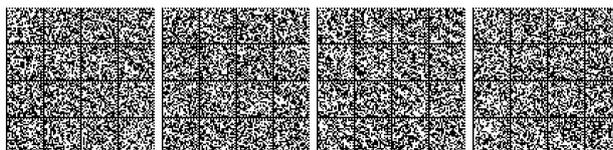
uditi l'avvocato Edgardo Ionata per G. D.M. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 marzo 2016, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bolzano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di citare in giudizio il proprio assicuratore, quando questo sia responsabile civile *ex lege* per danni derivanti da attività professionale».

Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di sette persone, alle quali è contestata la violazione degli artt. 223, primo comma - in relazione all'art. 216, primo comma, numero 1), e secondo comma - e 219, commi primo e secondo, numero 1), del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), per aver posto in essere, in concorso tra loro, mediante la costituzione di un trust cosiddetto liquidatorio, una complessa operazione di sottrazione di beni di una società, poi fallita, ai creditori di quest'ultima. Tra gli imputati figura anche il notaio rogante gli atti collegati all'operazione.

Il rimettente riferisce, altresì, che nel corso dell'udienza preliminare, dopo la costituzione di parte civile del fallimento, il pubblico ministero ha contestato in via suppletiva a tutti gli imputati anche il reato, «di natura colposa», di cui agli artt. 217, primo comma, numeri 3) e 4), e 219, secondo comma, numero 1), del citato r.d. n. 267 del 1942.



A seguito della nuova contestazione, il notaio coimputato ha chiesto di essere autorizzato a chiamare in giudizio, quale responsabile civile, la propria compagnia di assicurazione. Rilevato che si tratta di una assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale obbligatoria per legge, ai sensi dell'art. 3, comma 5, lettera c) [recte: e)], del decreto legislativo [recte: decreto-legge] 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, il notaio ha contestualmente eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non consente ad esso imputato la predetta chiamata in giudizio, allo stesso modo di quanto avviene - in forza della sentenza n. 112 del 1998 della Corte costituzionale - per l'imputato chiamato a rispondere del danno provocato dalla circolazione di veicoli soggetti ad assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile a norma della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti).

Ad avviso del giudice rimettente, le questioni sarebbero rilevanti. Risulterebbe, infatti, provato il rapporto assicurativo tra il notaio coimputato e la compagnia di cui è chiesta la citazione, in virtù della polizza stipulata dal Consiglio nazionale del notariato in adempimento dell'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile, stabilito dagli artt. 19 e 20 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 maggio 2006, n. 182 (Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un Fondo di garanzia in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246). La richiesta di citazione dell'assicuratore non potrebbe peraltro essere accolta, posto che l'art. 83 cod. proc. pen. non comprende l'imputato tra i soggetti legittimati a chiedere la chiamata in giudizio del responsabile civile. Né, d'altra parte, sarebbe possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, sulla base dei principi sottesi alla citata sentenza n. 112 del 1998: vi osterebbero, infatti, da un lato, la lettera della norma, non suscettibile di interpretazione estensiva, e, dall'altro, soprattutto, il principio per cui «gli effetti delle pronunce dichiarative dell'illegittimità costituzionale [...] non possono essere estesi, sulla base degli argomenti esposti in motivazione dalla Corte costituzionale, a previsioni diverse da quelle indicate nel dispositivo di tali pronunce».

In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene, tuttavia, che le considerazioni poste a base della sentenza n. 112 del 1998 della Corte costituzionale debbano valere, allo stesso modo, anche con riguardo alla fattispecie in esame. Dalla lettura di detta sentenza si trarrebbe, infatti, la conclusione che, «ove la fonte di responsabilità del responsabile civile non sia atto negoziale ma la legge - tale da integrare la previsione di cui all'art. 185 c.p. -», il mancato riconoscimento all'imputato della facoltà in discorso determini la lesione «quantomeno degli artt. 3 e 24 Cost. e dei sottesi principi di eguaglianza e del diritto di difesa, in relazione alle diverse facoltà offerte al danneggiante convenuto in un processo civile».

2.- Si è costituito in giudizio G. D.M., notaio imputato nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

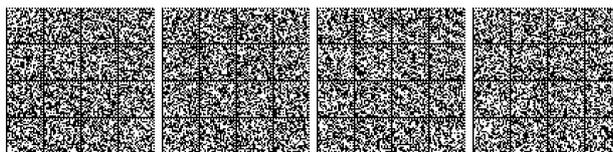
Ad avviso della parte privata, il caso di cui si discute sarebbe del tutto analogo a quello dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, relativamente al quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 112 del 1998, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non consente all'imputato di chiedere la chiamata in giudizio del proprio assicuratore. Quel che vale per la responsabilità connessa a sinistri stradali, per i quali è obbligatoria la copertura assicurativa, dovrebbe valere anche per la responsabilità professionale di natura colposa, in rapporto alla quale la legge parimente impone l'assicurazione del professionista.

La norma censurata violerebbe, per questo verso, sia l'art. 3 Cost., non comprendendosi perché mai l'assicurato, che ha la facoltà di convenire l'assicuratore in giudizio civile, non possa farlo anche in sede penale; sia l'art. 24 Cost., in quanto l'impossibilità di citare nel processo penale il responsabile civile porrebbe l'imputato nella condizione di dover sopportare da solo, in caso di condanna, le conseguenze civili del reato.

3.- È intervenuto, altresì, nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che le questioni siano dichiarate infondate.

La difesa dell'interveniente rileva che - alla luce di quanto affermato a più riprese dalla stessa Corte costituzionale (sono citate la sentenza n. 75 del 2001 e l'ordinanza n. 300 del 2004) - le enunciazioni di principio contenute nella sentenza n. 112 del 1998 debbono ritenersi strettamente connesse alla peculiarità della posizione dell'assicuratore chiamato a rispondere dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, ai sensi della legge n. 990 del 1969.

Gli artt. 18 e 23 della legge ora citata consentono, infatti, al danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'assicuratore, prevedendo, altresì, il litisconsorzio necessario tra il responsabile del danno e l'assicuratore nel giudizio promosso dal danneggiato: disposizioni, queste, che renderebbero agevole inquadrabile tale ipotesi di responsabilità civile nell'ambito di operatività dell'art. 185, secondo comma, del codice penale, che disciplina l'assunzione di una posizione di garanzia per fatto altrui. Inoltre, la facoltà, riconosciuta al danneggiante convenuto, di chiamare in causa l'assicuratore risulta correlata al diritto dell'assicurato di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie, con correlativo potere di regresso, al contrario escluso per l'assicuratore.



Contrariamente a quanto assume il giudice *a quo*, tali peculiarità non sarebbero riscontrabili nella generalità delle ipotesi di responsabilità civile *ex lege* per fatto altrui. In particolare, dalla disciplina dell'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile professionale non sarebbe desumibile l'esistenza di un rapporto interno di "garanzia" tra l'imputato danneggiante e l'istituto assicuratore assimilabile a quello valorizzato dalla sentenza n. 112 del 1998, tale da giustificare l'accoglimento delle questioni.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bolzano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede la facoltà dell'imputato di citare in giudizio il proprio assicuratore, quando questo sia responsabile civile *ex lege* per danni derivanti da attività professionale».

Il giudice *a quo* - investito di un processo penale che vede tra i coimputati un notaio, assicurato per obbligo di legge contro la responsabilità civile per i danni derivanti dall'esercizio della propria attività professionale - ritiene che debbano estendersi alla fattispecie considerata i principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 112 del 1998, con particolare riguardo all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti. Alla luce della citata pronuncia, la mancata previsione della facoltà dell'imputato di chiamare in giudizio il responsabile civile, nelle ipotesi in cui la fonte dell'obbligazione di quest'ultimo non sia un atto negoziale, ma la legge, così da integrare la previsione dell'art. 185, secondo comma, del codice penale - evenienza riscontrabile, in assunto, nel caso dell'assicurazione obbligatoria contro la responsabilità civile per i danni causati nell'esercizio di una professione - violerebbe gli artt. 3 e 24 della Costituzione, per contrasto con i principi di eguaglianza e del diritto di difesa, «in relazione alle diverse facoltà offerte al danneggiante convenuto in un processo civile».

2.- Le questioni non sono fondate.

Il giudice *a quo* pone a fondamento del dubbio di costituzionalità una supposta vis espansiva della *ratio* decidendi della sentenza n. 112 del 1998, con la quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dalla assicurazione obbligatoria prevista dalla legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dall'imputato.

Nella prospettiva del rimettente, tale pronuncia - ancorché riferita espressamente alla sola ipotesi ora indicata - rifletterebbe un più ampio principio decisorio, a fronte del quale la facoltà di chiamata in giudizio dell'assicuratore dovrebbe essere riconosciuta all'imputato nella generalità dei casi di assicurazione obbligatoria per legge: dunque, anche in quello - che viene in rilievo nel giudizio *a quo* - dell'assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile, richiesta dagli artt. 19 e 20 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), come sostituiti, rispettivamente, dagli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 4 maggio 2006, n. 182 (Norme in materia di assicurazione per la responsabilità civile derivante dall'esercizio dell'attività notarile ed istituzione di un Fondo di garanzia in attuazione dell'articolo 7, comma 1, della legge 28 novembre 2005, n. 246).

3.- L'assunto del rimettente non può essere condiviso.

Questa Corte, in effetti, ha già avuto modo di precisare l'esatta portata dei principi affermati dalla sentenza evocata con successive pronunce, concernenti quesiti di costituzionalità intesi, come quello odierno, ad estendere il relativo *decisum* a fattispecie reputate omologhe (sentenza n. 75 del 2001, ordinanza n. 300 del 2004): pronunce che, peraltro, il rimettente non ha preso in considerazione.

Il censurato art. 83 cod. proc. pen. stabilisce che il responsabile civile - ossia il soggetto che, a norma delle leggi civili, è obbligato a risarcire il danno provocato dal fatto dell'imputato (art. 185, secondo comma, cod. pen.) - possa essere citato nel processo penale a richiesta della parte civile e, nell'isolata ipotesi di esercizio dell'azione civile ai sensi dell'art. 77, comma 4, cod. proc. pen., anche su iniziativa del pubblico ministero.

Al riguardo, questa Corte ha preliminarmente sottolineato, nelle pronunce dianzi richiamate, il «particolare rigore» con il quale - nel sistema delineato dal codice di rito del 1988 - «devono essere misurate le disposizioni che regolano l'ingresso, in sede penale, di parti diverse da quelle necessarie»: e ciò a fronte dell'«accentuata tendenza», caratteristica del nuovo impianto, «a circoscrivere nei limiti dell'essenzialità tutte le forme di cumulo processuale, stante la maturata



consapevolezza che l'incremento delle regiudicande - specie se, come quelle civili, estranee alle finalità tipiche del processo penale - non possa che aggravarne l'*iter*», con conseguente «perdita di snellezza e celerità nelle cadenze e nei tempi di definizione» (sentenza n. 75 del 2001): valori, questi, attualmente oggetto di espressa garanzia costituzionale ad opera dell'art. 111, secondo comma, Cost. (ordinanza n. 300 del 2004).

In tale prospettiva, le enunciazioni di principio racchiuse nella sentenza n. 112 del 1998 si presentano intimamente saldate alle «specifiche caratteristiche che rendono del tutto peculiare la posizione dell'assicuratore chiamato a rispondere, ai sensi della legge n. 990 del 1969, dei danni derivanti dalla circolazione dei veicoli e dei natanti», implicando «una correlazione tra le posizioni coinvolte di spessore tale da rendere necessariamente omologabile il [...] regime ad esse riservato, tanto in sede civile che nella ipotesi di esercizio della domanda risarcitoria in sede penale» (sentenza n. 75 del 2001).

Nella decisione del 1998 questa Corte pose, in effetti, specificamente in risalto due aspetti. Per un verso, rilevò come gli artt. 18 e 23 della legge n. 990 del 1969 (disposizioni ora trasfuse nell'art. 144 del decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante il «Codice delle assicurazioni private») - prevedendo, rispettivamente, l'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore e il litisconsorzio necessario fra responsabile del danno e assicuratore nel giudizio promosso contro quest'ultimo - consentissero di collocare la particolare ipotesi di responsabilità civile in discorso fra i casi ai quali si riferisce il secondo comma dell'art. 185 cod. pen., tradizionalmente raccordato alla assunzione di una posizione di garanzia per il fatto altrui. Per altro verso, osservò che la possibilità di chiamare in causa l'assicuratore - offerta al danneggiante convenuto in sede civile dall'art. 1917, ultimo comma, del codice civile e dall'art. 106 del codice di procedura civile - risultava connessa «al diritto dell'assicurato di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie, con correlativo potere di regresso, al contrario escluso per l'assicuratore» (sentenza n. 75 del 2001).

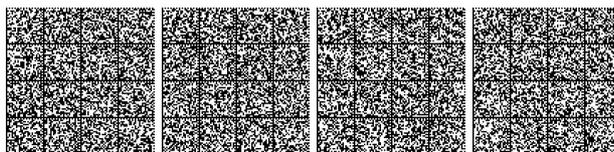
A tale «funzione plurima» del rapporto di garanzia - in quanto destinato a salvaguardare direttamente sia la vittima, sia il danneggiante - questa Corte ha ritenuto dovesse necessariamente corrispondere l'allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali di «chiamata» riconosciuti in sede civile, onde evitare che l'effettività della predetta funzione venga pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale.

4.- In accordo con quanto ora posto in evidenza, questa Corte ha, quindi, escluso che la *ratio* decidendi della sentenza n. 112 del 1998 fosse estensibile - contrariamente a quanto mostra di ritenere l'odierno rimettente - alla generalità delle ipotesi di responsabilità civile *ex lege* per fatto altrui: ipotesi nelle quali le peculiarità dianzi indicate non risultano affatto riscontrabili.

In particolare, si è escluso che alla posizione dell'assicuratore ai sensi della legge n. 990 del 1969 potesse essere assimilata quella dell'esercente l'aeromobile, tenuto a risarcire i danni provocati da un sinistro in base all'art. 878 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione). In tal caso, infatti, all'azione diretta del danneggiato non corrisponde un rapporto interno di «garanzia» tra imputato e responsabile civile, nei termini delineati dal richiamato art. 1917 cod. civ., né può intravedersi il correlativo e automatico diritto di regresso, che caratterizza la posizione del danneggiante «garantito» (sentenza n. 75 del 2001; con riferimento, altresì, alla responsabilità civile derivante dalla normativa in tema di infortuni sul lavoro e in tema di previdenza sociale, nonché alla responsabilità dello Stato e degli enti pubblici per i fatti dei dipendenti, prevista dall'art. 28 Cost., ordinanza n. 300 del 2004).

Per quanto qui più da vicino interessa, questa Corte ha parimente negato l'esigenza costituzionale di attribuire all'imputato la facoltà di chiamare in giudizio il proprio assicuratore della responsabilità civile, nel caso di assicurazione facoltativa. Con l'ordinario contratto di assicurazione, infatti, l'assicuratore non assume alcun obbligo di risarcimento nei confronti dei terzi, ma soltanto un obbligo di tenere indenne l'assicurato che ne faccia richiesta ai sensi dell'art. 1917, secondo comma, cod. civ. Mancano pertanto, nel processo penale, sia il presupposto oggettivo-sostanziale (obbligo del risarcimento *ex lege*), sia il presupposto soggettivo-processuale (destinatario del diritto all'indennizzo) per l'esercizio diretto dell'azione civile da parte del danneggiato: donde l'evidente diversità della posizione dell'assicuratore rispetto a quella che caratterizza la figura del responsabile civile, a norma dell'art. 185, secondo comma, cod. pen. Di conseguenza, una pronuncia additiva nei sensi poco sopra indicati non solo avrebbe riguardato una «ipotesi eccentrica» rispetto alla fattispecie esaminata nella sentenza n. 112 del 1998, ma si sarebbe addirittura risolta «in una prospettiva profondamente innovativa e riservata alla scelta discrezionale del legislatore», mirando la relativa «richiesta a consentire l'inserimento eventuale di una nuova figura processuale nel procedimento penale» (sentenza n. 75 del 2001).

5.- Tale ultimo rilievo è riferibile, *mutatis mutandis*, anche all'assicurazione per la responsabilità civile del notaio connessa all'esercizio dell'attività professionale.



In tal caso, si tratta, bensì, di assicurazione obbligatoria ai sensi delle disposizioni in precedenza richiamate: dunque di assicurazione che, se per un verso garantisce, come ogni altra, l'assicurato, per altro verso è destinata - negli intenti del legislatore - a tutelare anche l'interesse del terzo danneggiato dall'attività notarile alla certezza del ristoro del pregiudizio patito, in ciò proprio risiedendo la precipua ragione del regime di obbligatorietà. In questo caso, nondimeno, il legislatore non si è spinto sino a prevedere la possibilità di un'azione diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore, analoga a quella che contraddistingue la responsabilità civile automobilistica: elemento che resta, dunque, dirimente al fine, per un verso, di escludere che la posizione dell'assicuratore possa essere inquadrata nel paradigma del responsabile civile *ex lege*, quale delineato dall'art. 185, secondo comma, cod. pen., e, per altro verso, di attribuire correlativamente anche alla pronuncia additiva oggi richiesta la valenza di innovazione sistematica, riservata alla discrezionalità del legislatore.

Restano, con ciò, superati i dubbi di costituzionalità espressi dal rimettente in rapporto ad entrambi i parametri evocati.

Le questioni vanno dichiarate, pertanto, non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Bolzano con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180034

n. 35

Sentenza 6 dicembre 2017 - 21 febbraio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Indebita compensazione - Soglia di punibilità.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 10-*quater*, nel testo anteriore alle modifiche apportate dal 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).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-*quater* 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), nel testo anteriore alle modifiche apportate dal 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), promosso dal Tribunale ordinario di Busto Arsizio nel procedimento penale a carico di C. N., con ordinanza dell'11 novembre 2016, iscritta al n. 17 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 6 dicembre 2017 il Giudice relatore Franco Modugno.

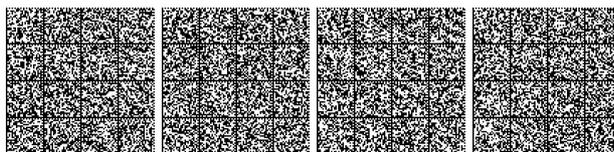
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 novembre 2016, il Tribunale ordinario di Busto Arsizio ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*quater* 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), nel testo anteriore alle modifiche operate dal 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), nella parte in cui, con riguardo al delitto di indebita compensazione ivi descritto, «indica il limite di punibilità in 50.000 euro annui anziché in 150.000 euro».

Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato previsto dalla norma censurata, per aver omesso di versare somme dovute a titolo di imposte sui redditi per l'anno 2009 dell'importo complessivo di euro 125.214, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni), crediti per imposta sul valore aggiunto (IVA) risultati inesistenti.

Il rimettente rileva come sia applicabile alla fattispecie, *ratione temporis*, l'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 nel suo testo originario, che richiamava - con la medesima tecnica utilizzata nell'art. 10-*ter* a proposito del delitto di omesso versamento dell'IVA - la disposizione dell'art. 10-*bis* dello stesso decreto legislativo, ai fini della determinazione tanto del trattamento sanzionatorio (reclusione da sei mesi a due anni), quanto della soglia di punibilità (euro 50.000 per periodo di imposta).

Tale formulazione risulta, infatti, più favorevole all'imputato di quella successivamente introdotta dal d.lgs. n. 158 del 2015, che - fermo restando l'ammontare della soglia di punibilità - descrive in modo autonomo la fattispecie, distinguendo l'ipotesi dell'utilizzazione in compensazione di crediti non spettanti, per la quale la risposta punitiva è rimasta invariata (comma 1 dell'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000, come novellato), da quella dell'utilizzazione di crediti inesistenti - considerata più grave - per la quale la pena è stata invece notevolmente aumentata (reclusione da un anno e sei mesi a sei anni: comma 2 del nuovo art. 10-*quater*). Discutendosi, nel caso di specie, della compensazione di crediti in assunto inesistenti, i principi generali in tema di successione di leggi penali, di cui all'art. 2 del codice penale, imporrebbero di applicare la norma incriminatrice nella versione d'origine, che prevede il trattamento sanzionatorio più mite.



Ciò posto, il giudice *a quo* rileva, quanto alla non manifesta infondatezza della questione, che con la sentenza n. 80 del 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad euro 103.291,38.

La Corte ha ritenuto, in specie, lesiva del principio di eguaglianza la previsione, per il delitto di omesso versamento dell'IVA, di una soglia di punibilità (euro 50.000) inferiore a quelle stabilite per la dichiarazione infedele e l'omessa dichiarazione dagli artt. 4 e 5 del medesimo decreto legislativo (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53), prima della loro modifica in diminuzione ad opera del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148; modifica operante, per espressa previsione normativa, in rapporto ai soli fatti commessi dopo il 17 settembre 2011. In questo modo, infatti, veniva riservato un trattamento peggiore a comportamenti di evasione tributaria meno insidiosi e lesivi degli interessi del fisco, attenendo l'omesso versamento a somme di cui lo stesso contribuente si era riconosciuto debitore nella dichiarazione annuale relativa all'IVA.

Il rimettente ricorda altresì come, a seguito di tale pronuncia, i Tribunali ordinari di Lecce e di Palermo abbiano sollevato una similare questione di legittimità costituzionale inerente al delitto di indebita compensazione. Riguardo ad essa, la Corte costituzionale ha peraltro disposto, con l'ordinanza n. 116 del 2016, la restituzione degli atti ai giudici a quibus per una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza alla luce dei sopravvenuti mutamenti del quadro normativo, conseguenti all'entrata in vigore del d.lgs. n. 158 del 2015.

A questo proposito, il rimettente osserva come la novella del 2015 abbia modificato l'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000, elevando la soglia di punibilità del delitto di dichiarazione infedele, riferita all'imposta evasa, a 150.000 euro. Trattandosi di modifica favorevole al reo, tale nuovo limite di punibilità deve ritenersi applicabile anche ai fatti anteriormente commessi.

Allo stato attuale, pertanto, il contribuente che, dopo aver presentato la dichiarazione IVA, abbia utilizzato in compensazione crediti non spettanti o inesistenti, omettendo il pagamento dell'imposta per un ammontare superiore a 50.000 euro, è assoggettato a sanzione penale, mentre il contribuente che abbia presentato una dichiarazione infedele, esponendo elementi passivi fittizi od omettendo di indicare elementi attivi, con una evasione di imposta superiore a 50.000 euro, ma non a 150.000 euro, resta esente da pena.

Ad avviso del Tribunale rimettente, tale assetto violerebbe l'art. 3 Cost. per contrasto con il «principio di eguaglianza formale e sostanziale», in quanto due condotte che appaiono, anche sotto il profilo sanzionatorio, quantomeno di pari gravità verrebbero trattate in modo ingiustificatamente differenziato.

Il reato di dichiarazione infedele è, infatti, punito con la pena della reclusione da uno a tre anni, più elevata di quella prevista dall'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000, nella formulazione applicabile al caso concreto, per il delitto di indebita compensazione. Ciò a dimostrazione del fatto che il legislatore lo ha considerato più grave.

Sul piano del disvalore, in ogni caso, le due fattispecie criminose apparirebbero sostanzialmente identiche. In entrambe le ipotesi verrebbe, infatti, punita una condotta commissiva del contribuente a carattere «fraudolento e/o decettivo», atta a creare una falsa rappresentazione documentale della realtà: connotazioni che renderebbero le fattispecie stesse più gravi, ad esempio, del reato di omessa dichiarazione, la cui condotta è meramente omissiva.

A fronte di ciò, la previsione, per l'indebita compensazione, di una soglia di punibilità nettamente più bassa di quella della dichiarazione infedele - il rapporto è addirittura di uno a tre - risulterebbe palesemente irragionevole.

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*. Il suo accoglimento porterebbe, infatti, al proscioglimento dell'imputato, al quale è contestato l'omesso versamento, tramite utilizzazione in compensazione di crediti inesistenti, di una somma inferiore a 150.000 euro.

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

L'Avvocatura generale dello Stato rileva che la condotta tipica dell'indebita compensazione implica una utilizzazione impropria del modello per il versamento dei tributi (cosiddetto modello F24), idonea a mascherare l'evasione, o quantomeno a ritardare la sua scoperta.

L'inserimento in detto modello di un credito non spettante o inesistente si tradurrebbe, quindi, in un artificio documentale di notevole disvalore. La circostanza risulterebbe ancora più evidente alla luce della *ratio* dello strumento della compensazione dei crediti con i debiti, introdotto dal d.lgs. n. 241 del 1997 al fine di semplificare gli adempimenti dei contribuenti. Questi ultimi, infatti, ove vantino un credito nei confronti dell'amministrazione finanziaria, in luogo di richiedere il rimborso delle somme - che comporterebbe una procedura dai tempi ben più lunghi - possono utilizzarle



per evitare di effettuare il versamento dei tributi dovuti. In considerazione dell'affidamento che l'amministrazione ripone, in questa delicata fase di riscossione delle imposte, sul leale comportamento dei contribuenti, non apparirebbe irrazionale o arbitraria la previsione, per l'indebita compensazione, di una soglia di punibilità inferiore a quella della dichiarazione infedele.

D'altra parte, il termine di comparazione indicato dal rimettente non sarebbe pertinente, stante la diversità delle ipotesi poste a raffronto. L'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 avrebbe, infatti, una sfera applicativa più ampia di quella dell'art. 4, giacché mentre quest'ultima disposizione sanziona la presentazione di una dichiarazione infedele in relazione alle sole imposte dirette e all'IVA, la norma censurata punisce tutte le condotte di indebita compensazione relative al cosiddetto versamento unitario previsto dall'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997. Lo strumento della compensazione può essere utilizzato, cioè, non solo con riguardo ai crediti e debiti fiscali relativi alle imposte dirette e all'IVA, ma anche con riguardo ai «contributi dovuti all'INPS» e alle «altre somme a favore dello Stato, delle regioni e degli enti previdenziali»: circostanza che incrementerebbe il disvalore dell'illecito.

La scelta di lasciare inalterata la soglia di punibilità dell'indebita compensazione in occasione della riforma del 2015 rifletterebbe la perdurante volontà del legislatore di reprimere con fermezza fatti particolarmente insidiosi, non comparabili con la dichiarazione infedele: volontà resa ancora più evidente dalla scissione delle due condotte punite dalla norma, con la previsione di una pena più severa per la compensazione operata utilizzando crediti inesistenti, la quale viene, altresì, espressamente sottratta alla causa di non punibilità contemplata dal novellato art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000.

La questione apparirebbe, in conclusione, manifestamente infondata alla luce del costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale l'individuazione delle condotte punibili, nonché la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni rientrano nella discrezionalità del legislatore: discrezionalità che può essere censurata, in sede di giudizio di costituzionalità, soltanto ove il suo esercizio ne rappresenti un uso distorto o arbitrario, così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione. Evenienza, questa, non riscontrabile nella specie.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Busto Arsizio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10-*quater* 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), nel testo anteriore alle modifiche operate dal 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), nella parte in cui, con riguardo al delitto di indebita compensazione ivi descritto, «indica il limite di punibilità in 50.000 euro annui anziché in 150.000 euro».

Ad avviso del rimettente, la disposizione denunciata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, per contrasto con il «principio di uguaglianza formale e sostanziale», assoggettando la fattispecie dell'indebita compensazione ad un trattamento irragionevolmente deteriore rispetto a quello riservato alla dichiarazione infedele (art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000): reato punito con pena più severa - quanto ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 158 del 2015 - e che apparirebbe, nella sostanza, di identico disvalore.

2.- La questione non è fondata.

La norma incriminatrice sottoposta a scrutinio si colloca nell'alveo del processo di parziale revisione della strategia politico-criminale sottesa al riassetto del sistema penale tributario attuato dal d.lgs. n. 74 del 2000: strategia consistente nella focalizzazione dell'intervento repressivo preminentemente sulla fase dell'"autoaccertamento" del debito di imposta - ossia della dichiarazione annuale ai fini delle imposte sui redditi e sul valore aggiunto - a presidio dell'obbligo di veritiera ostensione della situazione reddituale o delle basi imponibili da parte del contribuente.

L'avvenuto riscontro di un allarmante fenomeno evasivo realizzato in sede di riscossione dei tributi induceva il legislatore a mutare indirizzo, introducendo figure di reato intese a colpire illeciti commessi nella fase successiva a quella di determinazione della base imponibile, cioè in relazione al versamento dell'imposta.

Il processo prendeva concretamente avvio con l'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che ripristinava (a) il delitto di omesso versamento di ritenute certificate da parte del sostituto d'imposta, già soppresso dalla riforma del 2000 (nuovo art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000).



Due anni più tardi, il legislatore interveniva novamente con l'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, in legge 4 agosto 2006, n. 248, coniando altre due figure di reato attinenti alla fase di versamento dei tributi: da un lato, (b) il delitto - con remote ascendenze nel panorama penale di settore - di omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) risultante dalla dichiarazione annuale (art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000); dall'altro, (c) il delitto - totalmente privo, invece, di riscontri nel passato - di indebita compensazione (art. 10-quater del d.lgs. n. 74 del 2000), che viene in rilievo in questa sede.

Le nuove incriminazioni del 2006 erano congegnate con la tecnica del rinvio alla norma sull'omesso versamento di ritenute. In particolare, l'art. 10-quater, sotto la rubrica «indebita compensazione», stabiliva che «[l]a disposizione di cui all'articolo 10-bis si applica, nei limiti ivi previsti, anche a chiunque non versa le somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, crediti non spettanti o inesistenti».

Pacificamente, il rinvio all'art. 10-bis e la formula «nei limiti ivi previsti» valevano ad estendere alla fattispecie criminosa il trattamento sanzionatorio e la soglia di punibilità stabiliti per l'omesso versamento di ritenute certificate: il delitto in questione era, dunque, punito con la reclusione da sei mesi a due anni e sempre che l'omesso versamento risultasse di ammontare superiore a 50.000 euro per ciascun periodo d'imposta.

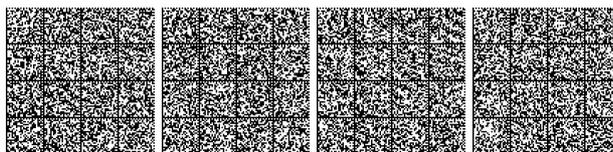
3.- Il Tribunale rimettente muove le sue censure proprio alla formulazione originaria della norma incriminatrice, vigente alla data di commissione del fatto per cui si procede nel giudizio principale (concernente l'omesso versamento di somme dovute a titolo di imposte sui redditi per l'anno 2009).

Con assunto affatto plausibile, osserva che detta formulazione deve ritenersi tuttora applicabile nel giudizio *a quo*, in quanto più favorevole all'imputato di quella successivamente introdotta dal d.lgs. n. 158 del 2015, nel quadro di una ulteriore ed ampia revisione del sistema sanzionatorio tributario. L'art. 9 del citato decreto legislativo ha, infatti, sostituito la norma censurata, scindendo la figura criminosa dell'indebita compensazione - in precedenza unitaria - in due ipotesi delittuose distinte, collocate in commi separati e autonomamente descritte: la prima, inerente all'utilizzazione in compensazione di «crediti non spettanti», punita, come in precedenza, con la pena della reclusione da sei mesi a due anni (comma 1 dell'art. 10-quater del d.lgs. n. 74 del 2000, come novellato); la seconda, concernente l'utilizzazione di «crediti inesistenti», punita invece con pena sensibilmente più severa (reclusione da un anno e sei mesi a sei anni), in ragione del suo maggior disvalore (comma 2). Ciò, fermo restando l'ammontare della soglia di punibilità, la quale - diversamente da quanto è avvenuto per gli altri delitti di omesso versamento (il cui limite quantitativo di rilevanza penale è stato notevolmente innalzato dalla novella del 2015) - risulta tuttora fissata, con riguardo ad entrambe le ipotesi di indebita compensazione, nella somma di euro 50.000 (sia pure intesa quale «importo annuo» dei crediti indebitamente utilizzati, e non più ragguagliata al «periodo d'imposta»).

Essendo contestata, nella specie, all'imputato l'indebita utilizzazione di crediti inesistenti, i principi generali in tema di successione nel tempo delle leggi penali (e, segnatamente, l'art. 2, quarto comma, del codice penale) fanno sì che la norma incriminatrice rimanga applicabile nella sua versione d'origine, che contempla per detta fattispecie il trattamento sanzionatorio più mite.

4.- Ciò posto, il giudice *a quo* richiama, quale premessa delle sue censure, la sentenza n. 80 del 2014, con la quale questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10-ter del d.lgs. n. 74 del 2000, nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, puniva l'omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi superiori ad euro 50.000 per ciascun periodo di imposta, anziché ad euro 103.291,38.

Nell'occasione, questa Corte ha rilevato come il delitto previsto dal citato art. 10-ter presupponesse l'avvenuta presentazione, da parte del contribuente, di una dichiarazione annuale relativa all'IVA recante un saldo debitorio superiore alla soglia di punibilità di 50.000 euro, non seguita dal pagamento, entro il termine previsto, della somma indicata dal contribuente stesso come dovuta. In tale assetto era insita una sperequazione di trattamento, palesemente irragionevole, rispetto ai delitti di infedele e omessa dichiarazione, di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 - delitti attinenti anche alla dichiarazione annuale IVA - per i quali erano previste soglie di punibilità, riferite all'imposta evasa, di ammontare più elevato (rispettivamente, euro 103.291,38 ed euro 77.468,53). Ne seguiva che, nel caso in cui l'IVA dovuta dal contribuente si collocasse nell'intervallo tra l'una e le altre soglie (risultasse, cioè, superiore a 50.000 euro, ma non, rispettivamente, a 103.291,38 o a 77.468,53 euro), veniva trattato in modo peggiore chi avesse presentato una dichiarazione veritiera, senza versare l'imposta dovuta in base ad essa, rispetto a chi avesse presentato una dichiarazione infedele, o non avesse presentato affatto la dichiarazione, evadendo del pari l'imposta: condotte, queste, certamente più «insidiose» per l'amministrazione finanziaria, in quanto idonee - diversamente dall'altra - ad ostacolare l'accertamento dell'evasione. Malgrado ciò, nella prima ipotesi il soggetto avrebbe dovuto rispondere del delitto di omesso versamento dell'IVA; nella seconda, sarebbe rimasto invece esente da pena, non risultando superati i limiti di rilevanza penale previsti dagli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000.



La discrasia era stata rimossa dallo stesso legislatore con l'art. 2, comma 36-*vicies* semel, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), aggiunto dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, che aveva ridotto la soglia di punibilità dell'omessa dichiarazione ad euro 30.000 e quella della dichiarazione infedele ad euro 50.000: dunque, ad un importo inferiore, nel primo caso, e pari, nel secondo, a quello della soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA. Per espressa previsione normativa, le modifiche in questione erano, tuttavia, applicabili ai soli fatti successivi al 17 settembre 2011 (art. 2, comma 36-*vicies* bis, del d.l. n. 138 del 2011): con la conseguenza che, con riguardo ai fatti commessi sino a quella data, l'incongruenza permaneva.

Di qui la pronuncia di questa Corte, che, al fine di rimuovere nella sua interezza la distonia, ha allineato la soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA - quanto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni in rapporto alle quali si manifestava l'irragionevole disparità di trattamento: quella, cioè, della dichiarazione infedele (euro 103.291,38).

5.- Diversamente da quanto è avvenuto nei casi che hanno dato luogo all'ordinanza n. 116 del 2016, di restituzione degli atti ai giudici a quibus per *ius superveniens* - anch'essa richiamata dal rimettente - il Tribunale lombardo non chiede, peraltro, a questa Corte di replicare la ricordata declaratoria di illegittimità costituzionale parziale con riguardo al delitto di indebita compensazione. Formula, invece, una distinta censura, correlata alle modifiche apportate al quadro normativo di riferimento dal d.lgs. n. 158 del 2015.

Rileva, cioè, che l'art. 4 del citato decreto legislativo, novellando l'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000, ha innalzato la soglia di punibilità del delitto di dichiarazione infedele ad euro 150.000 e che tale modifica - in quanto di segno favorevole al reo (traducendosi in una parziale abolitio criminis) - è destinata a trovare applicazione anche in rapporto ai fatti anteriormente commessi (compresi quelli coevi alla vicenda di indebita compensazione di cui si discute nel giudizio principale). Assunto, pure questo, pienamente condivisibile e, in fatto, rispondente all'indirizzo della giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 11 novembre 2015-13 gennaio 2016, n. 891).

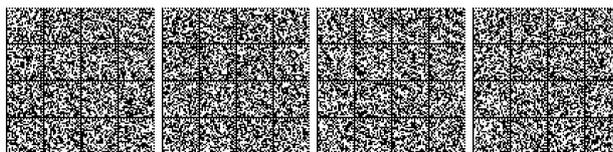
6.- Il giudice *a quo* si mostra, per altro verso, consapevole di come il ragionamento che sorregge la richiamata sentenza n. 80 del 2014 non possa essere esteso sic et simpliciter al delitto di indebita compensazione.

Di là dalla comune matrice politico-criminale, il delitto in esame presenta, infatti, un evidente tratto differenziale rispetto agli altri delitti in materia di omesso versamento delle imposte, ad esso pure originariamente allineati quanto a soglia di punibilità e a trattamento sanzionatorio (omesso versamento delle ritenute e omesso versamento dell'IVA). Nelle ipotesi previste dagli artt. 10-*bis* e 10-*ter* del d.lgs. n. 74 del 2000, infatti, l'omesso versamento riguarda somme di cui lo stesso contribuente si è riconosciuto debitore in documenti fiscalmente rilevanti (le certificazioni delle ritenute rilasciate ai sostituiti e, attualmente, anche la dichiarazione annuale di sostituto d'imposta, da un lato; la dichiarazione relativa all'IVA, dall'altro). Di conseguenza, la condotta è priva di connotati di "insidiosità", essendo l'inadempienza tributaria palese e prontamente riscontrabile dall'amministrazione finanziaria.

Altrettanto non può dirsi, invece, per l'ipotesi disciplinata dall'art. 10-*quater*, la quale accoppia al disvalore di evento (omesso versamento di somme dovute) uno specifico disvalore di azione, consistente nell'abusiva utilizzazione dell'istituto della compensazione in materia tributaria, quale disciplinato dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 (Norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni).

In passato, l'istituto civilistico della compensazione era ritenuto inapplicabile ai crediti di natura tributaria, fatta eccezione (a talune condizioni) per la cosiddetta compensazione "verticale", avente ad oggetto, cioè, crediti e debiti relativi alla stessa imposta. Con il citato art. 17, il legislatore ha superato tale impostazione restrittiva, consentendo al contribuente di effettuare - tramite la compilazione di un apposito modello, denominato «modello F24» - un versamento unitario «delle imposte, dei contributi dovuti all'INPS e delle altre somme a favore dello Stato, delle regioni e degli enti previdenziali», analiticamente elencati nella norma stessa: versamento in occasione del quale è possibile compensare le somme a debito con quelle a credito. In questo modo, il contribuente non è più costretto a corrispondere la somma dovuta e ad avviare contestualmente la procedura per il rimborso del suo credito, ma può servirsi direttamente di quest'ultimo per evitare di effettuare il pagamento. E lo può fare persino oltre gli stessi limiti dell'istituto civilistico: in deroga al requisito dell'identità dei soggetti titolari delle reciproche posizioni debitorie e creditorie, previsto dal codice civile (art. 1241), la compensazione è, infatti, ammessa anche tra crediti e debiti del contribuente nei confronti di enti diversi (Stato, Regioni, enti previdenziali).

Si tratta di meccanismo che implica un elevato grado di affidamento nella correttezza del protagonista del versamento, chiamato ad effettuare lui stesso, tramite la compilazione del modello, l'operazione di calcolo del dovuto. La norma incriminatrice di cui all'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 mira specificamente a contrastare gli abusi cui il meccanismo si presta, tramite l'artificio di esporre nel modello - e, così, di utilizzare in compensazione - crediti «non spettanti» o «inesistenti». Nella specie, il contribuente non si limita, quindi, ad una condotta omissiva di mancato ver-



samento del dovuto, ma supporta la stessa con la redazione di un documento ideologicamente falso. Comportamento, questo, dotato di potenzialità decettive: l'indebita compensazione non è, infatti, di norma, immediatamente percepibile da parte dell'amministrazione finanziaria, ma emerge solo qualora gli organi accertatori appurino l'insussistenza o la non spettanza del credito portato in compensazione (in questo senso si veda già, incidentalmente, la sentenza n. 100 del 2015).

È chiaro, quindi, che con riguardo all'indebita compensazione non si potrebbe parlare, comunque sia, di un trattamento peggiore del contribuente il quale, pur senza versare il dovuto, abbia tenuto un comportamento "trasparente", rispetto a quello riservato al contribuente che, presentando una dichiarazione infedele, abbia invece evaso le imposte tramite una condotta ingannevole.

7.- Ad avviso del rimettente, ciò non impedirebbe di ravvisare nella diversa parametrizzazione delle soglie di punibilità dei due delitti - indebita compensazione e dichiarazione infedele - una violazione del principio di eguaglianza.

Le due figure criminose sarebbero, infatti, ad ogni modo, pienamente omologabili sul piano del disvalore, venendo in entrambi i casi repressi condotte commissive a carattere decettivo, che implicano una rappresentazione documentale non veritiera della realtà. La dichiarazione infedele è punita, d'altra parte, con la reclusione da uno a tre anni: dunque, con una pena più elevata di quella prevista dall'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000, nel testo originario (applicabile nel caso di specie), per l'indebita compensazione, anche nell'ipotesi di utilizzazione di crediti inesistenti. Segno, questo, che il legislatore ha considerato il delitto di dichiarazione infedele più grave.

Di conseguenza, sarebbe del tutto irragionevole che l'indebita compensazione assuma rilevanza penale in presenza di un omesso versamento superiore a 50.000 euro, quando invece per la punibilità dell'infedele dichiarazione è richiesta un'evasione di imposta addirittura tripla.

8.- La tesi non può essere condivisa.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la configurazione delle fattispecie criminose e la determinazione della pena per ciascuna di esse costituiscono materia affidata alla discrezionalità del legislatore, coinvolgendo apprezzamenti tipicamente politici. Le scelte legislative sono pertanto censurabili, in sede di sindacato di legittimità costituzionale, solo ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 273 e n. 47 del 2010, ordinanza n. 71 del 2007, nonché, più di recente, con particolare riguardo al trattamento sanzionatorio, sentenze n. 179 del 2017, n. 236 e n. 148 del 2016), come avviene quando ci si trovi a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (tra le altre, sentenze n. 56 e n. 23 del 2016, n. 81 del 2014, n. 68 del 2012; ordinanza n. 30 del 2007). Il confronto tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la ragionevolezza delle scelte legislative, presuppone, dunque, necessariamente l'omogeneità delle ipotesi poste in comparazione (sentenza n. 161 del 2009, ordinanza n. 41 del 2009).

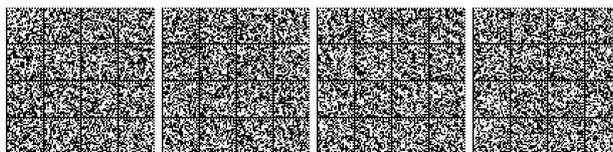
Tale requisito non è ravvisabile nel caso in esame. Di là dai generici tratti di comunanza evocati dal rimettente (finalità di tutela delle finanze pubbliche, presenza in entrambi i casi di un falso ideologico documentale), le figure criminose poste in comparazione si presentano, infatti, eterogenee per oggetto materiale, condotta tipica e - stando al prevalente orientamento giurisprudenziale - anche per sfera di tutela.

L'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000 punisce il contribuente che, al fine di evadere le imposte dirette o l'IVA, indichi in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo o elementi passivi inesistenti (predicato che sostituisce attualmente l'originario aggettivo «fittizi»).

L'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 punisce, invece, come già ricordato, chi omette di versare «somme dovute» tramite uno specifico tipo di artificio: ossia mediante l'abusivo utilizzo dell'istituto della compensazione tributaria, attuato tramite l'inserimento di crediti non spettanti o inesistenti nel modello di pagamento unitario.

È dunque diverso, anzitutto, l'oggetto materiale dei due illeciti. Nel primo caso, il mendacio del contribuente si esprime nella dichiarazione annuale relativa alle imposte sui redditi o all'IVA; nell'altro, in un documento fiscale con distinte caratteristiche e funzioni, quale il cosiddetto modello F24. Per questo verso, la situazione si presenta, quindi, differenziata rispetto a quella riscontrabile in rapporto al delitto di omesso versamento dell'IVA (oggetto della sentenza n. 80 del 2014), il quale, se pure configurato come illecito di mero inadempimento del debito tributario, presuppone però - come già ricordato - la presentazione da parte del contribuente di una dichiarazione annuale relativa all'IVA (ossia proprio di uno dei due tipi di dichiarazioni avuti di mira dall'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000).

Per quanto attiene, poi, alla condotta tipica, è ben vero che, a seguito della modifica della norma definitoria di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 74 del 2000, operata dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 158 del 2015, la nozione di «elementi attivi o passivi» - rilevante in rapporto a tutti i delitti in materia di dichiarazione, in quanto identificativa dei dati alterati dal contribuente in danno del fisco - comprende non più soltanto «le componenti, espresse in cifra, che concorrono, in senso positivo o negativo, alla determinazione del reddito o delle basi imponibili», ma anche «le componenti che incidono sulla determinazione dell'imposta dovuta». Astrattamente parlando, tale aggiunta norma-



tiva potrebbe indurre a ritenere che il reato di dichiarazione infedele possa attualmente commettersi anche attraverso l'esposizione di crediti di imposta inesistenti (dunque, con una condotta simile a quella richiesta per l'integrazione del delitto di indebita compensazione), trattandosi di entità che incidono, per l'appunto, non sulla quantificazione della base imponibile, ma sulla determinazione dell'imposta netta da versare.

Come è stato puntualmente osservato, tuttavia, dai commentatori della riforma la ricordata integrazione della definizione degli «elementi attivi o passivi» si presenta strettamente correlata alle modifiche apportate dallo stesso d.lgs. n. 158 del 2015 alla formula descrittiva del delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 74 del 2000: delitto in relazione al quale non soltanto si è previsto, in modo espresso, che la condotta incriminata possa concretarsi (anche) nell'indicare in dichiarazione «crediti e ritenute fittizi», ma si è altresì introdotto uno specifico riferimento a tale ipotesi in sede di individuazione delle soglie di punibilità. Ai fini dell'integrazione del delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici - così come di quello di dichiarazione infedele - è, infatti, necessario il superamento congiunto di due soglie di punibilità: una di tipo assoluto, riferita all'imposta evasa; l'altra di natura composita (percentuale in prima battuta, salva la previsione di un «correttivo» espresso da una cifra fissa). Tale seconda soglia - riferita, in origine, esclusivamente all'«ammontare complessivo degli elementi attivi sottratti all'imposizione» - è ora parametrata, in via alternativa, quanto al delitto di dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici, anche all'«ammontare complessivo dei crediti e delle ritenute fittizie in diminuzione dell'imposta», il quale deve risultare «superiore al cinque per cento dell'ammontare dell'imposta medesima o comunque a euro trentamila» (art. 3, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 74 del 2000, come sostituito).

Nessun intervento analogo è stato, per converso, operato in rapporto al delitto di dichiarazione infedele. Di là dalla perdurante omessa menzione dell'ipotesi in questione nella descrizione della condotta incriminata (che già di per sé potrebbe essere ritenuta rivelatrice della *voluntas legis*), il mancato adattamento della seconda soglia di punibilità di cui all'art. 4, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 74 del 2000 - necessario al fine di tenere adeguato conto della disomogeneità delle grandezze paragonate (ossia di componenti idonee ad incidere, da un lato, sull'imposta, e, d'altro, sull'imponibile) - rappresenta un ostacolo difficilmente sormontabile all'inclusione dell'esposizione di crediti di imposta inesistenti nella sfera applicativa della figura criminosa.

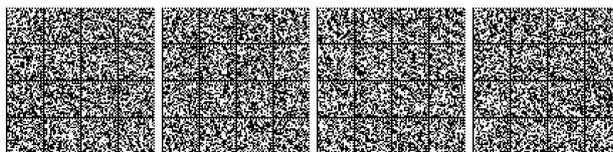
Tutto ciò per tacere del fatto che, nella misura in cui si riconosca alla modifica della norma definitoria di cui all'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 74 del 2000 una valenza innovativa - conformemente ad una opinione diffusa - essa non potrebbe, comunque sia, operare in rapporto ai fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore della novella del 2015, traducendosi in un ampliamento dell'area di rilevanza penale, per sua natura irretroattivo. Con la conseguenza che l'innovazione in parola non potrebbe in nessun caso assumere rilievo ai fini della comparazione - prospettata dal rimettente - del delitto di dichiarazione infedele con quello di indebita compensazione, nella versione antecedente all'anzidetta novella.

Si aggiunga, ancora, che la sola compensazione ammessa in sede di presentazione della dichiarazione annuale relativa alle imposte sui redditi o all'IVA è quella «verticale»: laddove, invece, in sede di versamento unitario, può procedersi anche (o, secondo una corrente interpretativa, soltanto) alla compensazione «orizzontale», ossia tra imposte diverse.

A questo riguardo, la giurisprudenza prevalente è, peraltro, dell'avviso che il censurato art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000, in ragione del suo tenore letterale, si presti a reprimere l'omesso versamento di somme attinenti a tutti i debiti - sia tributari, sia di altra natura - per il cui pagamento deve essere utilizzato il modello di versamento unitario (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 gennaio-4 febbraio 2015, n. 5177; sezione seconda penale, 20 maggio-16 settembre 2009, n. 35968): ciò, ancorché la disposizione risulti inserita in un testo normativo - il d.lgs. n. 74 del 2000 - che, come emerge anche dal suo titolo, è posto per il resto a presidio unicamente delle imposte dirette e dell'IVA. In questa prospettiva, risponderebbe del delitto in esame non solo - come è pacifico - chi ometta di versare imposte dirette o l'IVA utilizzando indebitamente in compensazione crediti concernenti altre imposte (anche regionali) o crediti di natura previdenziale, ma anche chi si avvalga di analogo artificio per evitare di corrispondere tali ultime imposte ovvero contributi dovuti ad enti di previdenza. Alla luce di una simile lettura della norma, anche sul piano della sfera applicativa, la fattispecie dell'indebita compensazione risulterebbe, dunque, eterogenea rispetto a quella della dichiarazione infedele, il cui perimetro di tutela è ristretto alla sola imposizione diretta e sul valore aggiunto.

9.- In difetto della necessaria omogeneità tra le fattispecie criminose poste a raffronto, nessun argomento a sostegno della tesi del rimettente può essere tratto dall'analisi differenziale delle rispettive pene edittali.

La quantificazione delle soglie di punibilità risponde, infatti, a logiche distinte e non sovrapponibili a quelle che presiedono al dosaggio delle pene. Resta quindi escluso, in linea generale, che possa postularsi un principio di necessaria proporzionalità tra il livello delle soglie di rilevanza penale del fatto e l'intensità della risposta sanzionatoria. Così, nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore della novella del 2015, pur diversificando nettamente il trattamento sanzionatorio dell'indebita compensazione secondo che siano utilizzati crediti non spettanti o crediti inesistenti, ha però mantenuto invariata per entrambe le ipotesi la medesima soglia di punibilità, senza che in ciò possa scorgersi alcuna violazione del principio di eguaglianza.



Per quanto attiene più specificamente al caso in esame, d'altra parte, è ben vero che, anteriormente al d.lgs. n. 158 del 2015, la pena prevista per la dichiarazione infedele risultava alquanto più energica di quella comminata per l'indebita compensazione. Ma è altrettanto vero che, a seguito della riforma, il rapporto si è rovesciato, almeno per quanto attiene alla fattispecie dell'indebita compensazione mediante utilizzazione di crediti inesistenti (rilevante nel giudizio *a quo*). Detta fattispecie - qualificata nella relazione al d.lgs. n. 158 del 2015 come «estremamente offensiva» - è, infatti, assoggettata attualmente ad una pena nettamente più severa (addirittura doppia nel massimo) di quella che accede al *tertium comparationis* (reclusione da un anno e sei mesi a sei anni). Si tratta di pena senz'altro molto elevata nel panorama penale tributario. Ciò a chiara dimostrazione dell'opinabilità delle valutazioni circa il rapporto tra il disvalore delle due fattispecie poste in comparazione.

10.- Alle considerazioni che precedono, di per sé dirimenti, va aggiunto, per completezza, che nel formulare il quesito di costituzionalità il giudice *a quo* non ha tenuto conto di un ulteriore elemento.

Per espressa previsione normativa, ai fini della verifica del superamento della soglia di punibilità della dichiarazione infedele riferita all'imposta evasa, di cui all'art. 4, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 74 del 2000, si deve aver riguardo alle singole imposte. L'evasione relativa alle imposte sui redditi e quella dell'IVA, pertanto, non si sommano, neppure nel caso di presentazione di una dichiarazione unificata, possibile sino al 2016, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del d.P.R. 22 luglio 1998, n. 322 (Regolamento recante modalità per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 3, comma 136, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), nel testo anteriore alle modifiche operate dall'art. 1, comma 641, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

Di contro, con riguardo all'indebita compensazione, il superamento della soglia di punibilità va determinato tenendo conto della somma complessiva non versata dal contribuente, senza distinguere tra i diversi titoli debitori.

Ne deriva che, anche qualora si ritenga che l'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 tuteli unicamente l'imposizione diretta e sul valore aggiunto, il richiesto innalzamento della soglia di punibilità dell'illecito a 150.000 euro non varrebbe, in ogni caso, neppure esso a garantire l'auspicata equiparazione del trattamento delle due fattispecie poste in comparazione: sotto il profilo dianzi indicato, il delitto di cui all'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000 resterebbe soggetto a un regime (sia pure in misura ridotta, ma comunque *sia*) più severo di quello riservato alla dichiarazione infedele.

11.- La questione va dichiarata, pertanto, non fondata.

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 fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*quater* 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), nel testo anteriore alle modifiche operate dal 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), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Busto Arsizio con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

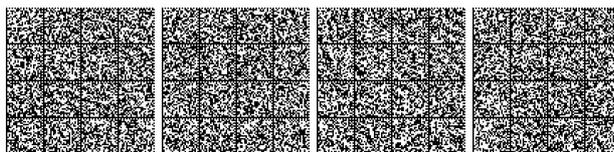
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 36

Sentenza 9 gennaio - 23 febbraio 2018

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Amministrazione pubblica - Norme per la semplificazione e l'accelerazione di determinati procedimenti amministrativi riguardanti insediamenti produttivi, opere o attività ritenute strategiche per i loro positivi effetti sull'economia o sull'occupazione - Modalità di esercizio del potere sostitutivo nei casi di inerzia regionale e locale, determinate previa intesa in Conferenza unificata.

- Decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), art. 5, commi 1 e 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica del 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 dicembre 2016 - 10 gennaio 2017, depositato in cancelleria il 30 dicembre 2016 e iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 gennaio 2018 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

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

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Veneto, con ricorso spedito per la notificazione il 23 dicembre 2016, depositato il successivo 30 dicembre 2016 e iscritto al n. 8 del reg. confl. enti del 2016, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione all'art. 5, commi 1 e 2, del d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), che ha definito le modalità di esercizio del potere sostitutivo, nei casi di inerzia regionale e locale, «in assenza di adeguati meccanismi di raccordo con la Regione interessata», nell'ambito di un regolamento di delegificazione volto alla semplificazione e all'accelerazione di determinati procedimenti amministrativi.

Secondo la ricorrente, l'impugnato regolamento sarebbe lesivo degli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, in relazione alle materie «governo del territorio», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», «turismo» e «commercio», 118 e 119, nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.



1.1.- La ricorrente premette che l'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), rubricato «Norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi», prevede che, con regolamento da emanare «ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono dettate norme di semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi [...]».

1.2.- La Regione afferma che, in attuazione di tale disposizione, è stato adottato il richiamato d.P.R. n. 194 del 2016, il quale contiene norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti «rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione».

Tali procedimenti, prosegue la Regione Veneto, sono individuati tra quelli aventi ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività. Sarebbero altresì compresi i procedimenti amministrativi previsti dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nonché quelli relativi a infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese.

La ricorrente richiama l'*iter*, previsto dall'art. 2 del d.P.R. n. 194 del 2016, che conduce alla definizione degli interventi strategici da sottoporre a regime acceleratorio per la conclusione dei relativi procedimenti. Detto *iter* trae origine dall'iniziativa degli enti territoriali interessati o della Presidenza del Consiglio dei ministri e culmina in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, sulla base dei criteri di selezione definiti in sede di Conferenza unificata e in relazione alla rilevanza strategica degli interventi pubblici e privati, individua gli specifici progetti e le concrete modalità di accelerazione dei relativi procedimenti autorizzatori, sentiti i Presidenti delle Regioni interessate che partecipano alla riunione del Consiglio dei ministri.

La Regione ricorda che, quanto al regime acceleratorio, possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o degli insediamenti produttivi e l'avvio dell'attività. Tale riduzione è consentita, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, «in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini di cui all'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e può essere prevista in riferimento ai singoli procedimenti, ovvero rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento, anche successivi all'eventuale svolgimento della conferenza di servizi» (art. 3 del d.P.R. n. 194 del 2016).

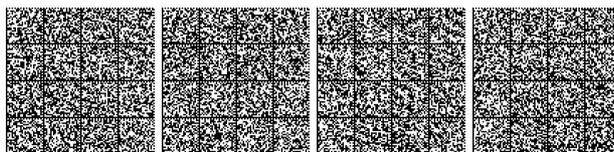
A questa concentrazione temporale è collegata la previsione di un potere sostitutivo, previsto dagli artt. 4 e 5 del richiamato d.P.R., in caso di inutile decorso del termine di conclusione del procedimento, nell'ipotesi cioè di mancato completamento dell'intervento in precedenza individuato.

A tale riguardo, l'art. 4 attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza ad adottare gli atti necessari alla conclusione del procedimento, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio ha facoltà di delegare l'esercizio del potere amministrativo «a un soggetto dotato di comprovata competenza ed esperienza in relazione all'attività oggetto di sostituzione, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento, comunque di durata non superiore a quello originariamente previsto».

Il successivo art. 5 disciplina, invece, l'esercizio dei poteri sostitutivi nel caso in cui siano coinvolte «competenze delle regioni e degli enti locali». La disposizione statuisce al comma 1, che: «Nei casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo il presidente della regione o il sindaco».

Al comma 2, la disposizione specifica che: «Fuori dei casi di cui al comma 1, quando l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

2.- Secondo la ricorrente, l'art. 5, comma 1, che si riferirebbe a procedimenti afferenti a competenze delle Regioni e degli enti locali, prevede un parametro «geografico» ove realizzare l'intervento, in assenza «di un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera». In tal caso, prosegue la Regione, il potere sostitutivo è attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, con «mera facoltà di delega» al Presidente della Regione o al sindaco.



Nel successivo comma 2, invece, si enuncia espressamente il parametro funzionale delle competenze delle Regioni e degli enti locali, rimettendo, fuori dai casi di cui al comma 1, la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo ad un'intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata.

2.1.- Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'art. 5, creerebbe «un sistema scoordinato di esercizio del potere sostitutivo», invasivo delle attribuzioni costituzionalmente riservate alle Regioni.

Laddove, infatti, non sussista un interesse nazionale alla realizzazione dell'opera e questa coinvolga esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una Regione o di un ente locale (comma 1), il potere sostitutivo, pur in presenza di un prevalente interesse «locale», viene attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale con valutazione «ampiamente discrezionale» avrà la facoltà di delegarlo al Presidente della Regione o al sindaco interessati «territorialmente».

In tale modo si assiste, secondo la ricorrente, all'avocazione di un potere amministrativo «locale» da parte di un organo statale, che mancherebbe di ogni giustificazione. Non vi sarebbe, infatti, un interesse «centrale» a giustificare l'accentramento di potere, come risulta dal tenore della norma; mancherebbe, inoltre, ogni forma di «coordinamento interistituzionale», tale da legittimare simile previsione, contravvenendo a quanto disposto dall'art. 4 della legge n. 124 del 2015, che prevede idonee forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi, per i procedimenti in cui siano coinvolte amministrazioni delle Regioni e degli enti locali.

2.2.- Neppure sarebbe immune da censura il comma 2 dell'art. 5, secondo cui, nel caso in cui non sia coinvolto esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una Regione o di un Comune e, «presumibilmente», sussista un preminente interesse nazionale, le competenze regionali e locali vengono salvaguardate mediante la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo in sede di Conferenza unificata.

Tale disposizione, ad avviso della ricorrente, presenta «delle incongruenze sistematiche, laddove attribuisce alla Conferenza unificata una competenza anche ove siano coinvolte esclusivamente competenze regionali». In tal caso la sede di definizione delle modalità di sostituzione avrebbe dovuto essere la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e non la Conferenza unificata.

In conclusione, secondo la Regione, i commi 1 e 2 dell'art. 5 del d.P.R. n. 194 del 2016, risultano lesivi delle competenze regionali riconosciute dagli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. (sono richiamate le sentenze n. 72, n. 73, n. 177, n. 324 del 2005; n. 31 del 2006; n. 264 del 2011).

3.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato improcedibile o inammissibile per difetto di interesse e, in subordine, infondato.

3.1.- In via preliminare, viene eccepita l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse della Regione a sollevare il conflitto, dal momento che il 12 maggio 2016 è stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata sul decreto in questione, a seguito dell'accoglimento di alcune proposte emendative da parte di Regioni ed enti locali. La difesa erariale ricorda che questa Corte, «in un caso analogo», riscontrato il raggiungimento dell'intesa, ha rilevato il difetto di interesse delle Regioni ricorrenti a promuovere i conflitti (è riportata la sentenza n. 235 del 2006).

3.2.- Il difetto di interesse sussisterebbe anche perché le disposizioni impugnate non producono effetti attuali e lesivi nella sfera di attribuzione della Regione, come è richiesto, invece, per i conflitti di attribuzione fra enti.

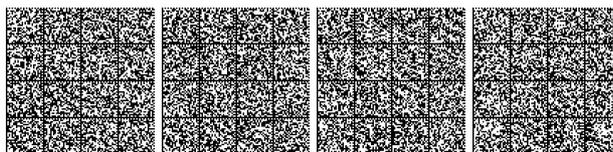
Esse, infatti, stabiliscono, conformemente alla delega, un diverso sistema di esercizio del potere sostitutivo, che viene attivato solo eventualmente e nel pieno rispetto delle attribuzioni regionali, distinguendosi nettamente da quello disciplinato per i procedimenti che incidono su esclusive competenze statali. Per tali ragioni, non sarebbero rilevabili l'attualità e l'effettiva lesività delle disposizioni impugnate, in relazione alla sfera di attribuzioni della ricorrente.

3.3.- L'Avvocatura generale dello Stato sottolinea, inoltre, che l'art. 5 del d.P.R. n. 194 del 2016 ricalca quanto delineato, in generale, dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), con riferimento all'attribuzione del potere sostitutivo al Presidente del Consiglio dei ministri per le finalità previste dall'art. 120, secondo comma, Cost.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, le modalità di esercizio del potere sostitutivo non sarebbero rimesse alla discrezionalità del Presidente del Consiglio dei ministri, ma, di norma, in via delegata, al Presidente della Regione o al sindaco.

Il Presidente del Consiglio dovrebbe, semmai, «con motivazione rafforzata», giustificare la delega ad un soggetto diverso e ciò non appare al resistente irragionevole né lesivo delle attribuzioni delle autonomie territoriali.

3.4.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce altresì l'inammissibilità per assenza di lesività dell'impugnato art. 5, comma 2. La Conferenza unificata sarebbe la sede più idonea a far emergere le esigenze di tutte le rappresentanze territoriali. Inoltre, l'intesa in Conferenza unificata, sede privilegiata della negoziazione politica tra lo Stato e il sistema delle autonomie, avrebbe lo scopo di «potenziare le prerogative degli enti territoriali».



3.5.- Nel merito l'Avvocatura rileva l'infondatezza delle censure prospettate dalla ricorrente, in quanto basate su presupposti normativi non corretti.

Ad avviso del resistente, la Regione Veneto si sofferma fondamentalmente sul principio della chiamata in sussidiarietà, di cui agli artt. 117 e 118 Cost., strumentale all'effettiva avocazione di funzioni al livello statale, al fine di rendere flessibile l'ordine delle competenze. Fa presente l'Avvocatura generale dello Stato che questa Corte, con la sentenza n. 303 del 2003 - al fine di giustificare il ruolo dello Stato in un settore ritenuto di interesse nevralgico per il Paese, come nel caso di specie, trattandosi di «rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione» - ha valorizzato il principio di sussidiarietà nell'ottica di limitare l'ente sussidiato in favore del sussidiante.

Viene richiamata, poi, la sentenza n. 165 del 2007, con cui questa Corte avrebbe affermato che, se la normativa considerata rivela la finalità di realizzare un' incisiva azione a sostegno dello sviluppo del sistema produttivo, nel quadro di una manovra di politica economica nazionale, esigenze di carattere unitario legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative, che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni, ferma la necessità che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le Regioni. Inoltre, nella sentenza n. 112 del 2004, questa Corte avrebbe precisato che l'art. 120 Cost., nel prevedere l'intervento sostitutivo del Governo, non esaurisce tutte le possibili ipotesi di esercizio del potere sostitutivo e, in particolare, non preclude la previsione di tale potere per il compimento di atti la cui obbligatorietà derivi da interessi di livello superiore, pur nel rispetto delle garanzie procedurali ispirate ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, a tutela dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali.

4.- In prossimità dell'udienza pubblica sono state depositate alcune memorie illustrative.

4.1.- La Regione Veneto ha evidenziato che l'intesa raggiunta il 12 maggio 2016, sul procedimento di formazione dell'atto impugnato, non fa venir meno l'interesse a ricorrere. Ritiene utile richiamare, nella specie, la giurisprudenza di questa Corte sulla inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza nel processo costituzionale (è citata la sentenza n. 77 del 2015).

Nel merito, la ricorrente ribadisce che la lesione deriverebbe dall'aver attribuito la titolarità del potere sostitutivo in capo ad un organo statale laddove non siano coinvolti interessi di livello nazionale.

4.2.- L'Avvocatura generale dello Stato insiste invece per la dichiarazione di inammissibilità e di improcedibilità, per carenza di interesse, ovvero di infondatezza del conflitto, reiterando le eccezioni espresse nell'atto di costituzione in giudizio.

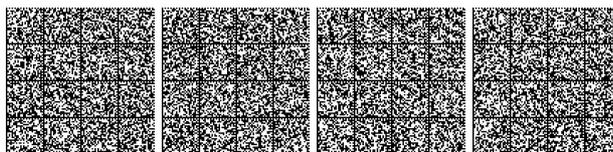
Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, lamentando che non sarebbe spettato allo stesso adottare le norme di cui agli artt. 5, commi 1 e 2, del d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124), perché in violazione degli articoli 114, 117, terzo e quarto comma, con riferimento alle materie «governo del territorio», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «ordinamento e organizzazione amministrativa regionale», «turismo» e «commercio», nonché degli artt. 118, 119, e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione.

L'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 194 del 2016 stabilisce che «[n]ei casi in cui l'intervento coinvolga esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio delega di regola all'esercizio del potere sostitutivo il presidente della regione o il sindaco»; il comma 2 del medesimo articolo afferma che «[f]uori dei casi di cui al comma 1, quando l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

2.- Secondo la Regione, il richiamato art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 194 del 2016, affida al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere sostitutivo, nel caso in cui non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera e questa coinvolga esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una Regione. Il Presidente del Consiglio, con valutazione «ampiamente discrezionale», ha la facoltà di delegare tale potere al Presidente della Regione o al sindaco interessati «territorialmente».

Pur in presenza di competenze regionali, si assisterebbe, ad avviso della ricorrente, all'avocazione, priva di «ogni giustificazione», di un potere amministrativo «locale» da parte di un organo statale. Mancherebbe, inoltre, ogni forma di «coordinamento interistituzionale», in contrasto con la legge di delegificazione, in particolare con l'art. 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), il quale richiede idonee forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi, per i procedimenti in cui siano coinvolte amministrazioni delle Regioni e degli enti locali.



3.- L'impugnato art. 5, comma 2, presenterebbe, invece, «delle incongruenze sistematiche, laddove attribuisce alla Conferenza unificata una competenza anche ove siano coinvolte esclusivamente competenze regionali». La sede di definizione delle modalità di sostituzione avrebbe dovuto essere, secondo la ricorrente, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in luogo della Conferenza unificata.

4.- Preliminarmente, va osservato che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse.

Ad avviso della difesa erariale, sull'impugnato decreto si sarebbe raggiunta l'intesa in Conferenza unificata, a seguito dell'accoglimento di alcune proposte emendative avanzate dalle Regioni e dagli enti locali. Da ciò deriverebbe la carenza di interesse da parte della ricorrente. Inoltre, mancherebbe l'attualità e la concretezza della lesione nella sfera di attribuzione della ricorrente: le disposizioni impugnate, infatti, stabilirebbero «un diverso sistema di esercizio del potere sostitutivo», da attivarsi «solo eventualmente», «nel pieno rispetto delle attribuzioni regionali».

4.1.- L'eccezione non è fondata.

È ben vero, come risulta dagli atti, che la Regione ricorrente non si è opposta alla intesa intervenuta nella riunione del 12 maggio 2016 in sede di Conferenza unificata; va ritenuto però che, nei giudizi per conflitto di attribuzione, l'adesione della ricorrente all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi (sentenze n. 130 del 2014, n. 275 del 2011, n. 95 del 2003).

Inoltre, non può essere condivisa l'obiezione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di attualità della lesione.

La disciplina, generale e astratta, del potere sostitutivo e delle sue modalità di esercizio può essere di per sé idonea a invadere le competenze costituzionali della Regione o a comprimere il principio di leale collaborazione, laddove non preveda adeguati meccanismi di raccordo con gli enti territoriali interessati. La denunciata lesione, paventata dalla ricorrente, non risulta meramente ipotetica ma, al contrario, suscettibile di produrre «effetti lesivi attuali» della sua sfera di attribuzione, dai quali scaturirebbe una menomazione tangibile delle prerogative regionali (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2007, n. 72 del 2005, n. 137 del 1998, n. 211 del 1994, n. 153 del 1986).

4.2.- Va rilevata, ancora preliminarmente, l'inammissibilità delle censure avanzate dalla ricorrente in riferimento agli artt. 114 e 119 Cost. Tali disposizioni sono indicate esclusivamente nell'epigrafe e nelle conclusioni del ricorso, senza essere mai richiamate o sviluppate nel corpo dell'atto.

5.- Il conflitto promosso con riferimento all'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 194 del 2016, è inammissibile.

5.1.- La Regione ricorrente afferma che la menzionata disposizione regolamentare attribuirebbe ad un organo statale una funzione amministrativa «locale», in assenza di un interesse «centrale» che ne giustifichi l'avocazione.

Viene così contestata, in radice, la titolarità del potere sostitutivo, assegnato al Presidente del Consiglio dei ministri.

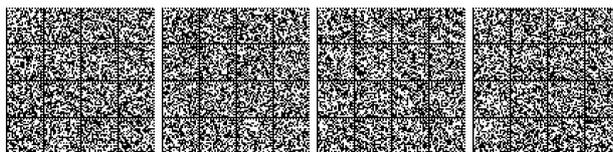
L'attribuzione di detto potere si deve, tuttavia, non già al censurato art. 5, comma 1, ma all'art. 4 dell'impugnato regolamento, che, sul punto, riproduce la norma legislativa di delegificazione.

L'art. 4 della legge 7 agosto del 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), infatti, ha affidato al regolamento di delegificazione il compito di dettare «norme di semplificazione e accelerazione» di taluni procedimenti amministrativi riguardanti insediamenti produttivi, opere o attività ritenute strategiche per i loro «positivi effetti sull'economia o sull'occupazione» (art. 4, lettere a e b, della legge n. 124 del 2015).

A tal fine, la legge di delegificazione ha indicato una serie di «norme generali regolatrici della materia», sulla base delle quali il regolamento avrebbe dovuto individuare i «tipi di procedimento amministrativo, relativi a rilevanti insediamenti produttivi, a opere di interesse generale o all'avvio di attività imprenditoriali», ai quali applicare una riduzione dei termini «in misura non superiore al 50 per cento rispetto a quelli applicabili ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241» (rispettivamente, lettera a e lettera c dell'art. 4 della legge n. 124 del 2015). Sempre ai medesimi fini, la norma di delegificazione stabilisce che il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio, individui in concreto, nell'ambito dei tipi di procedimento, i singoli interventi ai quali può essere applicata la riduzione dei termini (art. 4, lettera b, della legge n. 124 del 2015).

5.2.- Con riferimento ai procedimenti relativi agli interventi così individuati, la lettera d) dell'art. 4 della legge n. 124 del 2015 ha attribuito allo stesso Presidente del Consiglio, previa delibera del Consiglio dei Ministri (cui, secondo il regolamento, sono chiamati a partecipare i Presidenti delle Regioni interessate), un potere sostitutivo, lasciando al regolamento il compito di prevedere, «per i procedimenti in cui siano coinvolte amministrazioni delle regioni e degli enti locali», «idonee forme di raccordo» per l'esercizio dei menzionati poteri sostitutivi (art. 4, lettera e).

È evidente, dunque, che le censure della Regione avrebbero dovuto essere rivolte alla norma legislativa - la quale ha affidato il potere sostitutivo allo Stato, e per esso, al Presidente del Consiglio - posto che l'impugnato regolamento è, sul punto, meramente riproduttivo della legge di delegificazione. La giurisprudenza di questa Corte è costante, infatti,



nel ritenere inammissibili ricorsi per conflitto intersoggettivo avverso atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti precedentemente non impugnati (*ex plurimis*, sentenze n. 260, n. 103 e n. 104 del 2016 e n. 144 del 2013). Ciò vale, a maggior ragione, nei confronti di atti riproduttivi di precedenti norme legislative: in tali casi «viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge» (sentenze n. 77 del 2016 e n. 144 del 2013).

5.3.- Alla radicale contestazione dell'attribuzione del potere sostitutivo al Presidente del Consiglio, la Regione aggiunge che detta funzione sarebbe stata assegnata allo Stato in assenza «di ogni forma di coordinamento interistituzionale» e «di idonee forme di raccordo per la definizione dei poteri sostitutivi».

La censura è meramente assertiva, poiché non viene fornita alcuna descrizione dei denunciati profili di lesione delle attribuzioni assegnate dalla Costituzione alla ricorrente. Anche sotto tale profilo, dunque, il conflitto promosso sull'art. 5, comma 1, è inammissibile (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2011 e n. 105 del 2009).

6.- Il conflitto promosso con riferimento all'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016, non è fondato.

6.1.- La Regione ricorrente concentra le proprie censure sul principio di leale collaborazione, che avrebbe dovuto essere declinato tramite il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, non della Conferenza unificata. Al fine di inquadrare correttamente la censura avanzata dalla ricorrente, è necessario illustrare il contesto normativo entro cui si colloca l'impugnata disposizione, che costituisce un segmento procedurale di un più ampio intervento regolatore.

6.2.- Sulla scorta della menzionata norma di delegificazione, è stato emanato il censurato regolamento, il quale ha elencato, all'art. 1 e in via esemplificativa, i procedimenti ai quali si applica la riduzione dei termini, relativi ad «autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati, ivi compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità, necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività». Oltre agli interventi «susceptibili di avere positivi effetti sull'economia e l'occupazione», secondo una formula già contenuta nella legge di delegificazione, il regolamento dispone l'applicabilità delle sue previsioni ai «procedimenti amministrativi relativi a infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese».

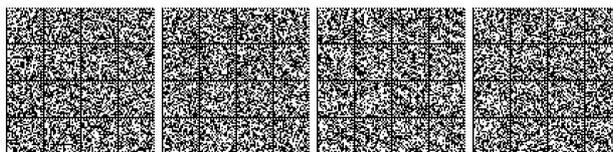
6.3.- Indicati i tipi di procedimento oggetto di semplificazione e accelerazione, il citato regolamento governativo delinea un'articolata procedura, concertata con gli enti territoriali, che include i diversi interessi coinvolti nella fase dell'iniziativa, della progettazione e della concreta individuazione dell'intervento.

Sono infatti Regioni ed enti locali che propongono «entro il 31 gennaio di ogni anno», un elenco di progetti su cui intervenire; elenco che, successivamente, può essere integrato da parte del Presidente del consiglio (art. 2 del d.P.R. n. 194 del 2016).

Previa intesa in Conferenza unificata, sono poi definiti i criteri di selezione di detti progetti; sulla base di tali criteri il Presidente del Consiglio, con suo decreto e previa delibera del Consiglio dei Ministri, individua i singoli interventi, in relazione ai quali, «in ragione della loro rilevanza economica o occupazionale», possono essere ridotti i termini dei rispettivi procedimenti amministrativi (art. 2, comma 4, del d.P.R. n. 194 del 2016). Peraltro, in coerenza con lo spirito collaborativo che connota l'intera procedura, i Presidenti delle Regioni partecipano, con formula organizzativa non comune, al Consiglio dei Ministri, portando così il loro punto di vista in seno all'organo incaricato della decisione conclusiva dell'intero procedimento.

In particolare, la riduzione, disposta in misura non superiore al 50 per cento dei termini generali previsti dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), secondo una disposizione che richiama quanto previsto dalla legge di delegificazione, opera nei confronti dei «procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o degli insediamenti produttivi e l'avvio dell'attività» e «può essere prevista in riferimento ai singoli procedimenti, ovvero rispetto a tutti i procedimenti necessari per la realizzazione dell'intervento». Nel caso in cui il termine sia già parzialmente decorso, il regolamento non manca di specificare che «la riduzione opera con riferimento al periodo residuo».

6.4.- Ove i termini, pur così ridotti, non siano stati rispettati dall'amministrazione procedente e l'intervento non sia stato realizzato, è previsto il potere sostitutivo, affidato al Presidente del Consiglio, il quale, previa formale diffida, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, interviene in sostituzione, eventualmente delegando «un soggetto dotato di comprovata competenza ed esperienza» (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016, riproduttivo, come già evidenziato, dell'art. 4, lettera d, della legge di delegificazione).



7.- È di tutta evidenza che il regolamento censurato, e prima ancora la legge di delegificazione, sono ispirati dall'intento di velocizzare l'azione amministrativa e di promuovere l'efficienza, nel suo complesso, del sistema Paese, così coordinando e indirizzando «l'attività economica pubblica e privata [...] a fini sociali» (art. 41, terzo comma, Cost.). La normativa ha ad oggetto, infatti, una pluralità di interventi collocati sull'intero territorio nazionale, non pre-determinati ma da individuare e monitorare con il concorso di tutti i livelli di governo.

Per tale ragione, la disciplina *de qua* insiste su una pluralità di aree procedurali e segmenti funzionali riconducibili sia allo Stato, sia a Regioni, Comuni o altri enti pubblici. L'ampiezza dell'intervento normativo, volto a semplificare ed accelerare attività destinate a produrre i menzionati «positivi effetti sull'economia o sull'occupazione» (art. 4, lettera b, della legge n. 124 del 2015 e art. 1, comma 1, del d.P.R. n. 194 del 2016), normalmente richiede interventi sinergici di più attori, non consentendo così di individuare, in via preventiva, il titolare delle funzioni amministrative e, prima ancora, delle competenze legislative coinvolte.

7.1.- L'intento di semplificazione e accelerazione incide, infatti, su dinamiche procedurali complesse, rispetto alle quali non è sempre possibile isolare, a priori, il livello di governo coinvolto. In tal senso, nell'affidare ad un regolamento governativo la definizione dei procedimenti da abbreviare e le modalità di individuazione dei concreti interventi da compiere, l'art. 4 della legge n. 124 del 2015 ha richiesto, in coerenza con gli orientamenti di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 251 e n. 1 del 2016, n. 88 del 2014), che l'emanazione del regolamento di delegificazione fosse preceduto dall'intesa in Conferenza unificata; intesa sottoscritta, il 12 maggio 2016, dallo Stato e - senza dissenso alcuno - dalle Regioni e dagli altri enti territoriali. Come si è visto, il regolamento, dal canto suo, ha delineato un articolato procedimento che, proprio per le sue finalità complessive e il contestuale intreccio di funzioni, vede la partecipazione attiva, nelle diverse fasi, di Regioni ed enti locali.

8.- È dunque nel contesto normativo e procedimentale sopra descritto che va valutato l'impugnato comma 2 dell'art. 5, censurato dalla Regione. Esso disciplina le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali in relazione al potere sostitutivo, segmento suppletivo (e terminale) dell'articolata attività disegnata dal regolamento: nel caso in cui l'intervento sia tale da coinvolgere le competenze (*recte*: le funzioni) delle Regioni e degli enti locali, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata (art. 5, comma 2).

8.1.- Non è inappropriata la scelta, operata dalla disposizione censurata, di coinvolgere, in tali ipotesi, la Conferenza unificata anziché la Conferenza Stato-Regioni.

In proposito, deve essere ricordato come questa Corte abbia in più occasioni affermato che, ove gli interessi implicati «non riguard[ino] una singola Regione o Provincia autonoma» (sentenza n. 1 del 2016), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme attraverso la Conferenza unificata, così come disciplinata dal 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) che, all'art. 8, ne prevede la competenza per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle comunità montane.

Questa Corte ha ravvisato, nell'unione delle due Conferenze, un istituto «utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012, n. 408 del 1998).

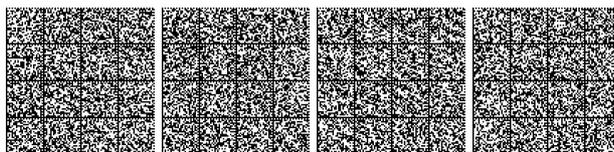
L'intervento in Conferenza unificata è stato preferito soprattutto quando, come nel caso di specie, si è trattato di misure strategiche per lo sviluppo del Paese, coinvolgenti una pluralità di interessi afferenti ai diversi livelli di governo (sentenza n. 163 del 2012).

Di qui la non fondatezza del conflitto promosso dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto, nei confronti dello Stato, in relazione all'art. 5, comma 1, del d.P.R. 12 settembre 2016, n. 194 (Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124);



2) dichiara che spettava allo Stato adottare l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180036

N. 37

Ordinanza 6 - 23 febbraio 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Autotrasporto di merci per conto terzi - Corrispettivo del vettore che ha eseguito un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato nei confronti di altri - Azione diretta nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto.

- Decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti) - convertito in legge 4 agosto 2010, n. 127 - art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), nella parte in cui inserisce l'art. 7-*ter* nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

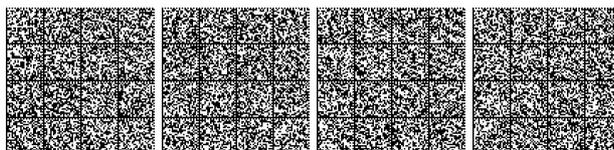
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 7-*ter* del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), come aggiunto dall'art. 1-*bis*, comma 2, lettera *e*), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), inserito dalla legge di conversione 4 agosto 2010, n. 127, promossi dal Tribunale ordinario di Grosseto, con due ordinanze del 3 giugno 2016, rispettivamente iscritte ai numeri 271 e 272 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2017.



Visti gli atti di costituzione della Danone spa, della Logitrans srl e della Boncioli srl, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2018 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi gli avvocati Nicola Scopsi e Felice Laudadio per la Danone spa, Andrea De Cesaris per la Logitrans srl e la Boncioli srl e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Grosseto, con due distinte ordinanze di analogo tenore, emesse in altrettanti giudizi, rispettivamente iscritte ai numeri 271 e 272 del registro ordinanze 2016, ha sollevato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore);

che, espone il rimettente, nei giudizi a quibus la società Danone spa «ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 7 ter» del d.lgs. n. 286 del 2005, aggiunto dall'art. 1-bis, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), a sua volta inserito dalla legge di conversione 4 agosto 2010, n. 127;

che, secondo il giudice *a quo*, la questione di legittimità costituzionale «è sicuramente rilevante ai fini della decisione delle cause riunite, in quanto il diritto di credito azionato con i decreti ingiuntivi opposti dalla società convenuta opposta si fonda sulla disposizione sopracitata»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il rimettente ricorda che la Corte costituzionale, con le sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012, nonché con l'ordinanza n. 34 del 2013, ha chiarito che la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, sicché l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determinerebbe un vizio della legge di conversione *in parte qua*;

che, per il rimettente, dalla giurisprudenza costituzionale si trarrebbe la conclusione che le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano «del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità e urgenza proprie del decreto», devono ritenersi illegittime «perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento»;

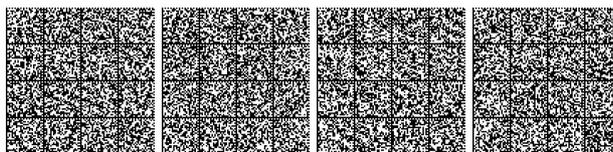
che, osserva il giudice *a quo*, il d.l. n. 103 del 2010, intitolato «Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo», era stato emesso sulla base di presupposti di necessità ed urgenza, così esplicitati nel preambolo: *a*) «[c]onsiderata la necessità di completare la procedura di dismissione dell'intero capitale sociale di Tirrenia di Navigazione S.p.A. e, nel contempo, di assicurare l'esatto adempimento delle obbligazioni derivanti dalle convenzioni di pubblico servizio di trasporto marittimo fino al 30 settembre 2010, data della loro scadenza stabilita dalla legge»; *b*) «[r]itenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo e, nel contempo, la continuità territoriale con le isole, con particolare riguardo al periodo di picco del traffico estivo»;

che, alla luce di tali finalità, la disposizione di cui all'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, aggiunta dalla legge n. 127 del 2010 in sede di conversione del d.l. n. 103 del 2010, nell'introdurre «l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutto coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi», sarebbe «completamente scollegata» dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo;

che, dunque, verrebbe a mancare del tutto il nesso di interrelazione funzionale tra la disposizione censurata e quelle originarie del decreto-legge, con conseguente violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., «essendo stata immessa nell'ordinamento una disciplina estranea ai contenuti ed alle finalità del decreto legge»;

che si è costituita in entrambi i giudizi la società Danone spa, parte opponente nei giudizi principali, esponendo che in questi ultimi le società Logitrans srl e Boncioli srl, «lamentando il mancato pagamento dei servizi di trasporto asseritamente resi», hanno promosso procedimenti monitori dinanzi al Tribunale ordinario di Grosseto, «non solo nei confronti della propria controparte contrattuale Logipi, ma anche nei confronti di Danone, invocando la sua responsabilità solidale quale «mittente» della merce», proprio ai sensi della norma censurata dal rimettente e della cui costituzionalità anche la società Danone spa dubita, per l'eterogeneità delle norme aggiunte in sede di conversione rispetto alle disposizioni primigenie del d.l. n. 103 del 2010;

che la società Danone spa ha prospettato anche la carenza dei requisiti della straordinarietà ed urgenza di provvedere con decreto-legge, richiamando giurisprudenza costituzionale in ordine all'inidoneità della legge di conversione a sanare il vizio di difetto originario di tali presupposti;



che si sono costituite anche le società Logitrans srl e Boncioli srl, parti opposte dei giudizi a quibus, sostenendo la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Grosseto, in quanto la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012, avrebbe ravvisato una violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., solo nelle ipotesi in cui le disposizioni aggiunte in sede di conversione del decreto-legge siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione, situazione che non ricorrerebbe nel caso di specie, in quanto la disposizione censurata interverrebbe sul medesimo settore - ossia sul «trasporto» - regolato dalle originarie norme del decreto-legge;

che le società opposte nei giudizi principali, in considerazione del fatto che la norma introdotta in sede di conversione è stata inserita nell'ambito del d.lgs. n. 286 del 2005, hanno esposto diffusamente le ragioni per le quali dovrebbe essere considerata non fondata la questione di legittimità costituzionale «per “eccesso di delega”»;

che nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la non fondatezza della questione, non potendosi definire la disposizione censurata “totalmente estranea” o addirittura “intrusa”;

che, in prossimità dell'udienza pubblica, tutte le parti private e l'Avvocatura generale dello Stato hanno depositato ulteriori memorie, di identico contenuto per i due giudizi, con le quali hanno riproposto gli argomenti articolati negli atti di costituzione e d'intervento;

che le società Logitrans srl e Boncioli srl hanno, in aggiunta, eccetto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Grosseto per «difetto di motivazione in punto di rilevanza», per non avere il giudice rimettente, in nessuna delle due ordinanze, adeguatamente descritto le fattispecie concrete oggetto dei giudizi principali, così impedendo alla Corte costituzionale di effettuare la necessaria verifica della rilevanza della questione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Grosseto, con due distinte ordinanze di analogo tenore, solleva, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), aggiunto dall'art. 1-bis, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), a sua volta inserito dalla legge di conversione 4 agosto 2010, n. 127;

che, in considerazione dell'identità della disposizione censurata e del parametro evocato, i giudizi vanno riuniti, per essere definiti con unica decisione;

che la disposizione denunciata, aggiunta in sede di conversione, a parere del rimettente sarebbe contrastante con l'evocato parametro costituzionale, presentando un contenuto disomogeneo rispetto a quello dell'originario d.l. n. 103 del 2010;

che, infatti, l'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, nell'introdurre «l'azione diretta del vettore che ha svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore nei confronti di tutto coloro che hanno ordinato il trasporto, con riferimento all'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi», sarebbe «completamente scollegata» dai contenuti già disciplinati dal decreto-legge, riguardanti esclusivamente la necessità di assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo;

che il giudice *a quo* censura espressamente l'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005, ma in quanto introdotto dall'art. 1-bis, comma 2, lettera e), del d.l. n. 103 del 2010, a sua volta aggiunto in sede di conversione dalla legge n. 127 del 2010, sicché è in relazione a quest'ultima disposizione, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter nel d.lgs. n. 286 del 2005, che deve ritenersi indirizzato il sospetto di contrasto con l'evocato parametro costituzionale;

che non possono essere presi in considerazione i profili d'illegittimità costituzionale prospettati esclusivamente dalle parti private, ma non fatti propri dal giudice rimettente, in ordine alla carenza dei requisiti della straordinarietà ed urgenza di provvedere con decreto-legge ed all'eccesso di delega, in quanto l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni, alle censure ed ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, da ultimo, sentenze n. 14, n. 12, n. 10 e n. 4 del 2018);

che, così delimitato il *thema decidendum*, la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che il giudice *a quo*, infatti, si è limitato ad affermare che la questione «è sicuramente rilevante ai fini della decisione delle cause riunite, in quanto il diritto di credito azionato con i decreti ingiuntivi opposti dalla società convenuta opposta si fonda sulla disposizione sopracitata»;

che il rimettente, dunque, non ha indicato le ragioni per cui la norma censurata debba applicarsi nei giudizi a quibus, né ha spiegato adeguatamente perché la decisione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata risulti pregiudiziale ai fini della definizione dei processi principali;



che l'art. 7-ter del d.lgs. n. 286 del 2005 è inserito nell'ambito della disciplina dettata per l'attività consistente nel trasferimento di cose di terzi su strada mediante autoveicoli, dietro il pagamento di un corrispettivo, eseguita in modo professionale e non strumentale ad altre attività (art. 2, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 286 del 2005);

che la norma censurata attribuisce un'azione diretta al vettore - che abbia svolto un servizio di trasporto su incarico di altro vettore, a sua volta obbligato ad eseguire la prestazione in forza di contratto stipulato con precedente vettore o direttamente con il mittente, inteso come mandante effettivo della consegna - nei confronti di tutti coloro che hanno ordinato il trasporto, ma richiede che il primo sia in possesso dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), del medesimo d.lgs. n. 286 del 2005;

che il giudice *a quo* nulla riferisce né sul tipo di contratto di trasporto sottoposto alla sua cognizione (in particolare se esso rientri nell'ambito dell'autotrasporto di cose per conto terzi), né in ordine al possesso, da parte delle società opposte - creditrici del corrispettivo - dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 286 del 2005;

che il rimettente neppure chiarisce se le prestazioni da cui sarebbero derivati i crediti azionati siano state eseguite successivamente alla data indicata dal comma 3 dell'art. 1-bis del d.l. n. 103 del 2010, come convertito, secondo cui «[l]e disposizioni di cui al comma 2, lettera e), si applicano decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che il carattere pregiudiziale della questione deve emergere con immediatezza ed evidenza dalla descrizione della fattispecie svolta dal rimettente (sentenze n. 218 e n. 42 del 2017), sicché la sua omessa o insufficiente descrizione, risolvendosi in un difetto di motivazione sulla rilevanza (ordinanza n. 129 del 2017), preclude il necessario controllo rimesso, sul punto, a questa Corte e rende la questione manifestamente inammissibile (ordinanze n. 210, n. 187 e n. 79 del 2017);

che le scarse informazioni fornite dalla società Danone spa negli atti di costituzione in giudizio - peraltro insufficienti a colmare le lacune descrittive segnalate, relative ad aspetti decisivi ai fini dell'applicazione della norma censurata - non possono comunque valere a sanare il difetto delle ordinanze di rimessione, le quali esibiscono un vizio che, per costante giurisprudenza costituzionale, non è emendabile né attraverso la lettura degli atti di causa (sentenza n. 276 del 2016; ordinanze n. 12 del 2017, n. 196 del 2016, n. 148 e n. 122 del 2015) né in forza delle deduzioni delle parti (ordinanza n. 209 del 2015);

che, infatti, la motivazione dell'ordinanza di rimessione deve contenere tutte le indicazioni indispensabili per una corretta ricostruzione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, richiesta non solo in relazione alle condizioni di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (ordinanza n. 120 del 2015), ma anche al fine di valutare la non manifesta infondatezza di quest'ultima (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2015 e n. 128 del 2014);

che, in definitiva, l'insufficiente descrizione delle fattispecie concrete oggetto dei giudizi a quibus impedisce il necessario controllo in punto di rilevanza e rende la questione manifestamente inammissibile (da ultimo, sentenza n. 251 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 2, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2010, n. 103 (Disposizioni urgenti per assicurare la regolarità del servizio pubblico di trasporto marittimo ed il sostegno della produttività nel settore dei trasporti), convertito in legge 4 agosto 2010, n. 127, nella parte in cui inserisce l'art. 7-ter nel decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 (Disposizioni per il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore), sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Grosseto, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

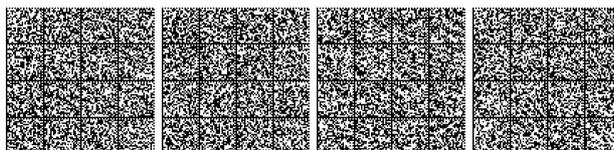
Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 febbraio 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_180037



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 8

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 gennaio 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Professioni - Norme della Regione Basilicata - Istituzione dell'Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni Italiana (LIS) - Requisiti per l'iscrizione - Commissione di garanzia - Modalità di accesso - Acquisizione di risorse professionali, iscritte all'Albo, nelle strutture organizzative regionali.

– Legge della Regione Basilicata 20 novembre 2017, n. 30 (Disposizioni per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva), artt. 4, 5, 6, 7 e 9.

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 suo presidente *pro tempore*, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata n. 30 del 20 novembre 2017 - articoli 4, 5, 6, 7, e 9, recante «Disposizioni per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva» pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata del 21 novembre 2017, n. 46, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 12 gennaio 2018.

FATTO

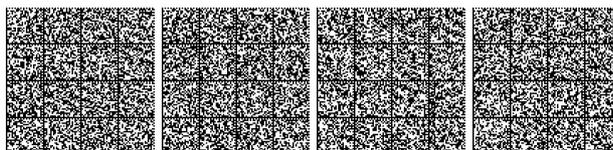
In data 21 novembre 2017, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 46/2017 la legge regionale n. 30 del 20 novembre 2017, recante «Disposizioni per il riconoscimento della lingua dei segni italiana e la piena accessibilità delle persone sorde alla vita collettiva».

La finalità dichiarata della legge in questione, delineata all'art. 1, è quella di promuovere «... il riconoscimento, la diffusione, l'acquisizione e l'uso della lingua italiana dei segni, di seguito denominata LIS», in vista dell'«attuazione del diritto di tutte le persone sorde alla comunicazione e all'accesso alle informazioni, alle attività culturali, ai servizi della pubblica amministrazione, per gli aspetti di propria competenza, e, in relazione agli enti da essa dipendenti», nonché di promuovere «... l'eliminazione di ogni forma di discriminazione, sulla base della disabilità, ossia, ... qualsivoglia distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo. La discriminazione comprende il rifiuto di un accomodamento ragionevole».

In particolare, gli articoli 4, 5, 6, 7 e 9 della legge in esame contengono le seguenti previsioni:

- a) art. 4: l'istituzione di un Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni Italiana;
- b) art. 5: i relativi requisiti di iscrizione;
- c) art. 6: istituzione di una Commissione di garanzia dell'Albo regionale degli interpreti LIS;
- d) art. 7: modalità di diffusione dell'elenco degli interpreti LIS agli enti pubblici e quelle di impugnazione dell'eventuale rigetto della domanda di iscrizione;
- e) art. 9: l'impiego degli iscritti all'Albo regionale degli interpreti LIS nelle strutture organizzative regionali da allocare prioritariamente presso le strutture di relazione con il pubblico.

In particolare, l'art. 4 — che prevede, al comma 2, l'istituzione dell'«Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni Italiana (LIS)» — stabilisce, al comma 3, che ad esso potranno iscriversi tutti coloro che siano in possesso dei requisiti previsti dall'art. 5 della stessa legge «e quanti, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano in possesso della qualifica professionale di "Interprete Lingua Italiana Segni" rilasciata dagli Enti preposti ai sensi della normativa vigente». Ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, inoltre «La mancata iscrizione all'Albo regionale



preclude il diritto all'esercizio della professione di interprete LIS presso gli enti pubblici e privati, i quali si obbligheranno ad utilizzare quali interpreti LIS solo coloro che siano iscritti all'Albo regionale; per gli affidamenti delle suddette attività si pone come titolo preferenziale per gli assistenti alla comunicazione e per interpreti LIS, aver conseguito le suddette qualifiche tramite i voucher formativi e enti formativi messi a disposizione dalla stessa Regione Basilicata atti a far acquisire competenze e qualifiche in materia di comunicazione LIS, ai sensi della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie adottata dal Consiglio d'Europa il 5 novembre 1992, in armonia con le risoluzioni del Parlamento europeo del 17 giugno 1988, n. C187 e 7 dicembre 1988, n. C379, e nell'ambito delle finalità e dei diritti di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persona handicappate).».

DIRITTO

1. L'art. 4 della legge regione Basilicata n. 30/2017, nonché gli articoli 5, 6, 7 e 9 in quanto recanti precetti ad esso inscindibilmente connessi o da esso dipendenti, sono illegittimi per violazione dei principi fondamentali in materia di professioni di cui all'art. 117, comma 3 Cost., nonché per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea di cui all'art. 117, comma 1, Cost., e per invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

1.1. Violazione dell'art. 117, comma 3 Cost.

Le norme in epigrafe, in quanto prevedono un Albo regionale degli interpreti della Lingua dei Segni, stabilendo i requisiti per l'esercizio della relativa attività in ambito regionale e disponendo altresì che l'attività di interprete della Lingua dei Segni sia preclusa, nella regione, a chi non sia iscritto nell'albo stesso, istituiscono una nuova figura professionale, ancora non regolamentata a livello nazionale, ed invadono in tal modo la competenza statale in materia di professioni, in violazione dell'art. 117, comma 3 Cost.

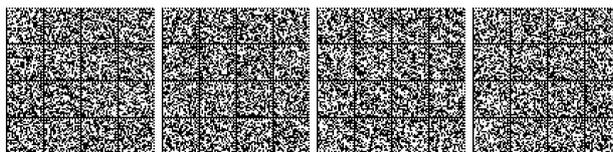
La Corte costituzionale ha avuto modo di affermare in più occasioni che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo il quale l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; tale principio si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, e ne discende che non rientra nei poteri delle regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 98 del 2013; n. 178 del 2014; n. 138 del 2009; n. 93 del 2008; n. 300 del 2007; n. 40 del 2006, e n. 424 del 2005).

Inoltre la Consulta, con le sentenze n. 138 del 2009, n. 300 e n. 57 del 2007 n. 424 e 40 del 2006, n. 424 e n. 355 del 2005, ha affermato che spetta allo Stato — nell'ambito della propria competenza a legiferare sui principi fondamentali in materia di professioni — l'individuazione delle figure professionali con i relativi requisiti di accesso, albi ed elenchi, i quali ultimi (sent. n. 355/05) hanno una funzione individuatrice delle professioni, preclusa — in quanto tale — alla competenza regionale.

1.2. Violazione dell'art. 117 comma 1 Cost.

Gli articoli della legge regionale n. 30/17 qui impugnati contrastano con il precetto costituzionale in rubrica sotto un duplice profilo: per un verso, essi limitano la libertà di circolazione dei lavoratori sancita dall'art. 45 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto ostacolano l'esercizio nella regione dell'attività di «Interprete della lingua dei segni» da parte di tutti quei cittadini europei che non abbiano acquisito, tramite la frequenza di corsi di formazione organizzati in Basilicata, la specifica qualifica professionale prevista unicamente da tale legge regionale; per altro verso, determinano una sostanziale limitazione all'esercizio di un'attività di prestazione di servizi, in ragione del mancato rispetto dei principi comunitari sulla libera circolazione del lavoro e delle imprese di cui agli articoli 3, comma 1, lettera c), 49 e 57 del Trattato CE 25 marzo 1957 - Trattato che istituisce la Comunità europea (corrispondenti — rispettivamente — agli articoli da 3 a 6, all'art. 56 ed all'art. 64 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

1.2.1. Ancora, in particolare l'art. 5 — nel determinare i requisiti per l'iscrizione all'Albo regionale degli interpreti LIS — prevede, al comma 2, lettera a), che possano richiedere l'iscrizione all'Albo solo «i cittadini in possesso della cittadinanza italiana o di altro paese appartenente all'Unione europea», e, al comma 3, lettera a), che possono, altresì, richiedere l'iscrizione all'Albo «i cittadini madrelingua — sordi — in possesso della cittadinanza italiana o di altro paese appartenente all'Unione europea».



La norma in esame, in quanto preclude l'accesso all'Albo LIS ad altre categorie di soggetti alle quali devono essere garantite le stesse condizioni di accesso al lavoro garantite ai cittadini italiani ed europei — quali i familiari di cittadini dell'Unione, i titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, nonché i titolari di protezione internazionale — contrasta con l'art. 117 comma 1 Cost., per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, segnatamente:

con riferimento all'esclusione dall'iscrizione all'albo dei familiari di cittadini dell'Unione: la norma regionale in esame contrasta con l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, recepita dal decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 la quale prevede che, nei campi di applicazione del Trattato, i familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, godono di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato;

con riferimento all'esclusione dall'iscrizione all'albo dei titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo: la norma regionale in esame contrasta con l'art. 11, comma 1, lettera a), della direttiva 2003/109/CE, recepita dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, la quale prevede che «il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione»;

con riferimento all'esclusione dall'iscrizione all'albo dei titolari di protezione internazionale: la norma regionale in esame contrasta con l'art. 26 della direttiva 2011/95/UE, recepita dal decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, secondo la quale: «1. Gli Stati membri autorizzano i beneficiari di protezione internazionale a esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stata loro riconosciuta la protezione. 2. Gli Stati membri provvedono a che siano offerte ai beneficiari di protezione internazionale opportunità di formazione occupazionale per adulti, formazione professionale, compresi corsi di aggiornamento delle competenze, tirocinio sul luogo di lavoro e servizi di consulenza forniti dagli uffici di collocamento, secondo modalità equivalenti a quelle previste per i loro cittadini. 3. Gli Stati membri si adoperano per agevolare il pieno accesso dei beneficiari di protezione internazionale alle attività di cui al paragrafo 2. 4. Si applica la normativa vigente negli Stati membri in materia di retribuzione, di accesso ai regimi di sicurezza sociale connessa all'attività di lavoro dipendente o autonomo, nonché di ogni altra condizione di lavoro.».

1.3. Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) Cost.

Le norme regionali qui impugnate, infine, precludendo il diritto all'esercizio della professione di interprete LIS presso gli enti pubblici e privati a chi non sia iscritto nel relativo Albo, invadono la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale, atteso che detta attività rientra nella disciplina dei rapporti privatistici e la qualificazione di essa come «professione» implica la potenziale rilevanza come esercizio abusivo di una professione, penalmente rilevante, del relativo esercizio in carenza di iscrizione all'albo.

Per tutte le suesposte ragioni la legge regionale della Basilicata n. 30/2017 — articoli 4, 5, 6, 7 e 9 — deve essere dichiarata incostituzionale.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, la legge della Regione Basilicata n. 30/2017 — articoli 4, 5, 6, 7 e 9.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 12 gennaio 2018;
2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;
3. copia della legge regionale impugnata.

Con ogni salvezza.

Roma, 18 gennaio 2018

L'Avvocato dello Stato: RUSSO



N. 33

Ordinanza del 29 dicembre 2017 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da L. E. contro Commissione nazionale per le società e la borsa - Consob

Borsa - Abuso di informazioni privilegiate - Illeciti depenalizzati dalla legge n. 62 del 2005 commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge - Trattamento sanzionatorio - Applicabilità della confisca per equivalente.

- Legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), art. 9, comma 6.

LA CORTE DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta da:

Stefano Petitti - Presidente;
Guido Federico - Consigliere;
Alberto Giusti - Consigliere;
Antonello Cosentino - Consigliere;
Milena Falaschi - Consigliere relatore,

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso (iscritto al n.r.g. 316/10) proposto da L. E., rappresentato e difeso, in forza di procura speciale del 21 novembre 2009 del notaio Mario Brunelli in Brescia rep. n. 73716, dagli avvocati Luigi Medugno, Letizia Mazzarelli e Gustavo Visentini del foro di Roma e dall'avvocato Pierluigi Tirale del foro di Brescia ed elettivamente domiciliato presso lo studio dei primi due in Roma, via Panama n. 58, ricorrente.

Contro Consob - Commissione nazionale per le società e la borsa, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Biagianti, Maria Letizia Ermetes e Rocco Vampa del foro di Roma, in virtù di procura speciale apposta a margine del controricorso, ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, via G. B. Martini n. 3, controricorrente e ricorrente, incidentale avverso la sentenza della Corte d'appello di Brescia n. 950 depositata il 6 novembre 2008.

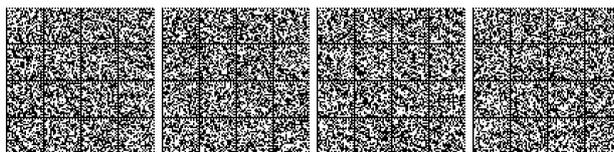
Udita la relazione della causa svolta nell'udienza pubblica del 14 settembre 2017 dal Consigliere relatore dott.ssa Milena Falaschi;

Uditi gli avvocati Luigi Medugno, Anna Lisa Lauteri (con delega dell'avv. Letizia Mazzarelli) ed Enrico Tonelli (con delega dell'avv. Gustavo Visentini), per parte ricorrente, e Fabio Biagianti e Rocco Vampa, per parte resistente;

Udito il pubblico ministero, in persona del Sostituto procuratore generale dott. Lucio Capasso, che ha concluso per il rigetto del ricorso principale, assorbito il ricorso incidentale condizionato.

Rilevato in fatto

A seguito delle modificazioni apportate al decreto legislativo n. 58 del 1998 dalla legge n. 62 del 2005, ad E. L. — nei cui confronti si era proceduto in sede penale — veniva contestato, con comunicazione del 4 aprile 2006, l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate previsto dall'art. 187-*bis*, quarto comma, decreto legislativo cit., per avere disposto l'acquisto sul mercato telematico di complessive 320.000 azioni C.M.I., fra l'11 febbraio ed il 19 marzo 1999, avvalendosi delle informazioni privilegiate comunicategli da E. G. e con atto n. 15851 del 29 marzo 2007 gli veniva applicata la sanzione amministrativa di € 1.500.000,00, nonché la sanzione amministrativa accessoria dell'interdizione, di cui all'art. 187-*quater*, comma 1, per il periodo di sei mesi, e la confisca dei beni già oggetto del sequestro disposto con delibera del 31 luglio 2006 fino alla concorrenza di € 3.057.951,00, pari al valore del prodotto dell'illecito contestato.



Avverso detto provvedimento sanzionatorio E. L. proponeva opposizione con ricorso depositato presso la cancelleria della Corte d'appello di Brescia il 31 maggio 2007. Resisteva la Consob, e la Corte territoriale adita, con sentenza n. 950 del 2008, respingeva l'opposizione.

A sostegno della decisione adottata, la corte distrettuale evidenziava che non vi era alcuna incompatibilità fra le funzioni, impropriamente definite istruttorie e quelle decisorie, della Consob, giacché solo a seguito della assoluzione del L. in sede penale e della trasmissione degli atti alla Consob aveva avuto inizio il formale procedimento di applicazione della sanzione amministrativa. Né sussisteva la denunciata violazione degli artt. 24, 97 e 111 Cost., dovendosi riferire i concetti di imparzialità e di terzietà ad un organo giurisdizionale, non anche ad un organo amministrativo, anche allorché chiamato ad applicare una sanzione, dovendosi rispetto ad esso valutare la conformità dell'agire della p.a. rispetto al soddisfacimento degli interessi pubblici. Quanto alla denuncia di mancanza di autonomia dell'organo deliberante, la corte di merito osservava che al principio del contraddittorio e della distinzione tra funzioni di cui all'art. 187-septies, d.lgs. n. 58 del 1998 era stata data attuazione con la delibera Consob n. 15086 del 21 giugno 2005 e con la delibera n. 1531 del 5 agosto 2005 che avevano procedimentalizzato l'attività della medesima autorità, né la condivisione da parte della Commissione della Relazione predisposta dall'Ufficio sanzioni amministrative aveva violato il diritto di difesa dell'incolpato, che ben conosceva quest'ultima, ovvero l'autonoma valutazione compiuta dalla Commissione, essendo stato il risultato di un autonomo e libero giudizio dell'organo cui per legge era demandata la decisione.

Relativamente alla eccezione di mancata partecipazione del componente della Commissione dott. C., osservava che a parte l'assenza di qualsiasi formalità, per regolamento, nelle convocazioni delle adunanze presso l'una piuttosto che l'altra delle sedi, ai sensi dell'art. 10 del regolamento Consob n. 8674 del 17 novembre 1994, per la validità delle riunioni della Commissione era necessaria la presenza di almeno tre componenti e le deliberazioni dovevano essere assunte a maggioranza dei votanti, obiettivo ampiamente centrato nella specie per avere preso parte alla riunione del 29 marzo 2007 oltre al presidente, tre dei quattro componenti e la deliberazione concernente il L. era stata assunta all'unanimità.

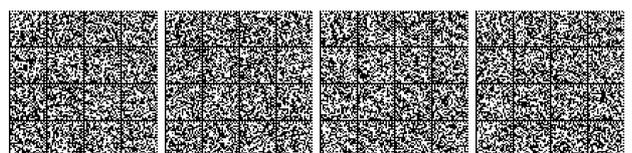
Nel merito, rilevava che tra l'11 febbraio ed il 19 marzo 1999 l'opponente ed i fratelli T. e F. avevano acquistato, tramite l'intermediaria Banca Popolare di Milano 320.000 azioni della C.M.I. s.p.a., società appartenente al gruppo Falk che all'epoca era sostanzialmente inattiva dopo la dismissione delle attività industriali e utilizzata per il settore immobiliare. Il quotidiano FM pubblicava indiscrezioni circa la collocazione di C.M.I. nel settore energetico il 7 marzo 1999, per cui il 10 marzo 1999 la trattazione del titolo veniva sospesa in attesa di un comunicato stampa sulle sorti della società, che veniva diffuso il 12 aprile 1999 da Falk s.p.a. e C.M.I. s.p.a., con il quale informavano che la prima società aveva accettato l'offerta GP Finanziaria s.p.a., facente capo ad E. G., di acquistare l'intera partecipazione della stessa Falk nella scindenda I.I.L. Il 23 luglio 1999 veniva effettuata la scissione di I.I.L. da C.M.I., alla prima veniva assegnato il ramo di azienda operante nel settore immobiliare della seconda, nella quale venivano concentrati i settori dell'ecologia, ambiente e to waste Energy collegate allo smaltimento dei rifiuti. Infine il 2 settembre 1999 veniva reso noto che acquirente finale della I.I.L. era la Hopa s.p.a. di cui E. G. era all'epoca indirettamente (tramite la GP Finanziaria s.p.a.) socio di maggioranza.

Sulla base di detti elementi la Consob riteneva che solo alla luce delle informazioni acquisite anticipatamente, rispetto ai comunicati, si spiegavano i massicci acquisti eseguiti dall'incolpato di azioni C.M.I., essendo peraltro all'epoca molteplici e consolidati i rapporti di affari fra il L. e lo G.

Quanto al concetto di «informazione privilegiata» di cui all'art. 181, d.lgs. n. 58 del 1998, essa doveva ritenersi ricorrere nella specie dal momento che l'11 febbraio 1999 risultava essere stato sottoscritto da un gruppo di dirigenti del gruppo Falk un impegno di segretezza avente ad oggetto proprio l'accordo stipulando con Fintad International SA, anche perché la diffusione di notizie avrebbe potuto creare un'ingiustificata tensione sul titolo mobiliare C.A.I. Né i due pezzi giornalistici apparsi sul quotidiano MF 12 novembre 1997 ed il 7 marzo 1998 erano caratterizzati da adeguata specificità delle notizie date, non rappresentando nulla di paragonabile a quello che sarebbe realmente poi accaduto nei primi mesi del 1999.

Dato significativo della operatività dell'incolpato era costituito dal trend assolutamente anomala del mercato relativo al titolo C.M.I. che a fronte di una media giornaliera di scambi intorno a circa 9.000 azioni del semestre antecedente all'11 febbraio 1999, era passato ad una media giornaliera di oltre 50.000 titoli scambiati, trend di cui il L. era stato l'assoluto protagonista dal momento che egli aveva ordinato nella prima giornata di acquisto 19,61% dei titoli, proseguendo nei giorni successivi e arrivando fino al 54% dei quantitativi negoziati nella giornata.

Pertanto accertata la ricorrenza degli elementi oggettivi e soggettivi (irrilevante la questione del dolo e delle presunzioni), proseguiva la corte territoriale, andava affermata la congruità anche della sanzione irrogata, in considerazione del fatto che trattavasi di società quotata in borsa e della gravità della condotta stante la larghezza dei mezzi investiti (€ 900.000,00).



Per ciò che atteneva alla sanzione accessoria della confisca, individuato il prodotto dell'illecito amministrativo nelle 320.000 azioni C.M.I., le quali erano state fatte confluire in un conto di gestione cointestato ai fratelli L., il giudice distrettuale condivideva l'assunto della Consob che non potendo essere sottoposte a confisca le quote dei fratelli, andati assolti nel procedimento penale, per coprire l'intero valore delle azioni erano stati aggrediti oltre al terzo delle azioni di spettanza dell'incolpato, anche i beni personali di E. L. giacché la confisca doveva avere ad oggetto il «prodotto o ... profitto dell'illecito» (art. 186-*sexies*, d.lgs. n. 58 del 1998), attuandosi la c.d. confisca per equivalente.

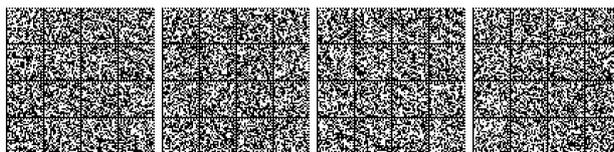
Per la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Brescia il L. ha proposto ricorso, sulla base di undici motivi.

Con il primo motivo il L. lamenta l'erroneità della delibazione in ordine alla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 della legge n. 62 del 2005 per contrasto con gli artt. 24, 97 e 111 Cost. Il ricorrente rileva che con la legge n. 62 del 2005 alla Consob sono state attribuite non soltanto funzioni istruttorie, ma anche decisorie, con la legge n. 262 del 2005 e che il Parlamento, al fine di assicurare al soggetto deputato ad accertare la sussistenza dell'illecito una posizione di terzietà sia rispetto all'incolpato sia rispetto agli Uffici preposti all'espletamento della istruttoria, ha previsto che l'Autorità si dotasse di un Regolamento, poi adottato, nel quale sono scandite tempistica e competenze delle due fasi procedurali. Senonché detta garanzia della separazione fra le due fasi non opererebbe nel periodo transitorio, per essersi nella specie la Consob già espressa per la colpevolezza del L. nel corso del processo penale, conclusosi con l'assoluzione dell'imputato per la riforma in questione. La corte distrettuale ha escluso che l'attività posta in essere dalla Consob prima dell'avvio del processo penale potesse qualificarsi come attività istruttoria finalizzata all'accertamento dei fatti suscettibili di sanzione amministrativa. Decisione che però non coglie l'essenza della riforma, dal momento che anche in precedenza la Consob aveva competenze in materia di illeciti amministrativi di natura finanziaria, ma per detti illeciti l'Autorità svolgeva solo attività istruttoria, essendo quella decisoria demandata in via esclusiva al Ministero dell'economia.

A conclusione del mezzo il ricorrente formula il seguente quesito di diritto: «dica la Suprema Corte se incorre in vizio di costituzionalità per violazione degli artt. 97, 24 e 111 Cost. la legge 18 aprile 2005, n. 62 (art. 9) che attribuisce il potere decisorio sussistenza dell'illecito amministrativo nonché sulla sanzione irrogabile a carico del (ritenuto) responsabile, all'Autorità amministrativa che, anteriormente alla entrata in vigore della legge stessa, allorché il medesimo fatto era contemplato quale illecito penale, avesse esercitato nella veste di soggetto offeso dal reato le relative pretese punitive nei confronti del (preteso) autore dell'illecito. E conseguentemente se abbia errato la Corte d'appello nell'aver omesso di rimettere la questione alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134 Cost.».

Con secondo motivo il ricorrente deduce la violazione e la falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c. per omessa pronuncia su un punto essenziale della controversia, in particolare per avere la corte territoriale completamente omesso di pronunciarsi sulla denunciata violazione dell'art. 14 della Direttiva 2003/6/CE del 28 gennaio 2003 in relazione all'art. 9, comma 2, della legge n. 62 del 2005, che ha introdotto l'art. 187-*sexies*, comma 1, al d.lgs. n. 58 del 1998. La questione era certamente controversa e decisiva e risultava inequivocabilmente dal verbale dell'udienza. A conclusione del motivo il ricorrente formula il seguente quesito di diritto: «dica la Corte se l'omessa pronuncia della Corte d'appello su una questione dedotta in corso di discussione della causa e verbalizzata in udienza e rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio (contrasto dell'art. 187-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998 con l'art. 14 della Direttiva 2003/6/CE, per mancata individuazione di un parametro di proporzionalità tra il fatto contestato e la sanzione irrogabile) costituisca violazione dell'art. 112 c.p.c. in osservanza del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato».

Con il terzo motivo il ricorrente, nel lamentare violazione e falsa applicazione dell'art. 14 della Direttiva 2003/6/CE del 28 gennaio 2003 in relazione all'art. 9, comma 2, della legge n. 62 del 2005 che ha introdotto l'art. 187-*sexies*, comma 1 al d.lgs. n. 58 del 1998, ribadendo la rilevanza della omessa pronuncia di cui al secondo mezzo, insiste per la rimessione alla Corte di Giustizia della questione relativa per essere evidente la sproporzione fra l'entità della confisca, pari ad € 3.197.000,000 e la somma esatta con la sanzione, pari ad € 1.500.000,00. Nella specie il prodotto dell'illecito — ad avviso del ricorrente — è stato erroneamente individuato nelle azioni della C.M.I. in numero di 320.000 e nei frutti che da tali acquisizioni sarebbero derivati medio tempore. In altri termini, sono state riconosciute quali profitto anche le azioni acquistate dal L. per i fratelli andati esenti da responsabilità e quindi comprate con denaro di provenienza lecita, in stridente contrasto con il principio di proporzionalità, dovendo essere erogata la sanzione accessoria solo per il profitto dell'illecito. A conclusione del motivo il ricorrente formula il seguente quesito di diritto: «dica la Suprema Corte se la disposizione normativa di cui all'art. 187-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 58 del 1998, introdotto dall'art. 9 della legge n. 62 del 2005 (...), costituisca violazione del parametro della proporzionalità sancito dall'art. 14 della Direttiva 2003/6/CE, a mente del quale le misure sanzionatorie a tutela degli abusi di mercato debbono essere «efficaci, proporzionate e dissuasive». E conseguentemente se abbia errato la Corte d'appello nell'aver omesso di rimettere la questione dedotta alla Corte di Giustizia della Comunità europea, ai sensi e per gli effetti dell'art. 234 del Trattato CE, gli atti alla Corte di Giustizia».

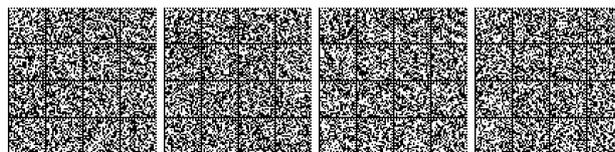


Con il quarto mezzo il ricorrente denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 112 c.p.c. per omessa pronuncia su un punto essenziale della controversia in relazione all'art. 360, n. 5, c.p.c. Ad avviso del ricorrente la corte territoriale avrebbe del tutto omesso di pronunciarsi sulla contrarietà al disposto degli artt. 117, comma 1, 3 e 25 Cost., dell'art. 6, comma 9 della legge n. 62 del 2005, che ha introdotto la previsione di cui all'art. 187-*sexies*, comma 2, d.lgs. n. 58 del 1998. Precisa il ricorrente che nel giudizio *a quo*, in particolare nel corso della discussione del 2 luglio (come da verbale di udienza), era stato rilevato come tale previsione si ponesse «in aperto contrasto con l'art. 7 della CEDU, a mente del quale non può essere inflitta alcuna pena superiore a quella che era applicabile al momento in cui il reato è stato commesso». Ne consegue che il silenzio della corte territoriale al riguardo costituisce una patente violazione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato. A conclusione del motivo il ricorrente formula il seguente quesito di diritto: «Dica la Suprema Corte se l'omessa pronuncia della Corte di appello su una questione dedotta in corso di discussione della causa e verbalizzata in udienza (contrasto dell'art. 187-*sexies*, comma 2, del d.lgs. n. 58/1998 con l'art. 7 della CEDU, a mente del quale “non può essere inflitta alcuna pena superiore a quella che era applicabile al momento in cui il reato è stato commesso” per essere stato introdotto l'istituto della confisca per equivalente successivamente alla commissione dell'illecito contestato) costituisca violazione dell'art. 112 c.p.c. per inosservanza del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.».

Con il quinto mezzo il ricorrente denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9 della legge n. 62 del 2005, che ha introdotto la previsione di cui all'art. 187-*sexies*, comma 2, d.lgs. n. 58 del 1998 per contrasto con gli artt. 117, comma 2, 3 e 25 Cost., dal momento che l'art. 9 prevede la possibilità di applicare la confisca per equivalente «anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge», postulando una sostanziale retroattività della sanzione della confisca per equivalente. Aggiunge il ricorrente che inquadrando la confisca nel *genus* delle pene e non in quello delle sanzioni accessorie, quale fittiziamente definita nel nostro ordinamento in relazione agli illeciti finanziari, alla luce del concetto c.d. materiale di pena accolto dalla CEDU, essa viola in modo palese l'art. 7 della Convenzione, in quanto avente funzione essenzialmente sanzionatoria (non riguardando, come nella confisca ordinaria, un apprezzamento sulla intrinseca pericolosità della permanenza del bene nel patrimonio del soggetto autore dell'illecito), che incide sul patrimonio. A conclusione del motivo il ricorrente formula seguente quesito di diritto: «Dica la Suprema Corte se la questione di costituzionalità, per contrasto con l'art. 7 CEDU e, dunque, con gli artt. 117, 3 e 25 Cost., della previsione dell'art. 187-*sexies*, comma 2 del d.lgs. n. 58/1998 (introdotto dall'art. 9 della legge n. 62/2005) nella parte in cui attribuisce efficacia retroattiva alla confisca per equivalente sia rilevante e non manifestamente infondata e, dunque, se abbia errato la Corte di appello nell'aver omesso di rimettere — ai sensi dell'art. 134 Cost. — gli atti alla Corte costituzionale.».

Con il sesto mezzo il ricorrente lamenta insufficiente e contraddittoria motivazione quanto alta denunciata violazione del principio di separazione della funzione istruttoria da quella decisoria ed, in particolare, dell'art. 9 della legge n. 62/2005 e dell'art. 24 della legge n. 262/2005. Il ricorrente precisa di avere chiesto la disapplicazione della delibera Consob n. 15086 del 21 giugno 2005, con la quale è stato operato un artificioso riparto di competenze fra strutture interne dei compiti predetti (Ufficio Divisione Mercati per la funzione istruttoria e l'Ufficio Sanzioni Amministrative per quella sanzionatoria), non essendo conforme al dettato legislativo. A conclusione del motivo il ricorrente formula il seguente momento di sintesi: «Dica la Suprema Corte se rispetto al fatto decisivo controverso, consistente nella violazione del principio di separatezza delle funzioni istruttorie e decisorie relativo ad un illecito amministrativo, sia affetta dai vizi di contraddittorietà, illogicità ed insufficienza di motivazione la sentenza della Corte di appello che abbia confuso tra funzioni di natura diversa (istruttorie e decisorie) e omesso di tener conto di risultanze istruttorie agli atti dell'Autorità procedente, dalle quali sono emerse interferenze degli uffici istruttori (selezione di materiale e predisposizione di bozze di delibera attinenti anche al quantum della sanzione) nelle funzioni decisorie di esclusiva competenza dell'organo deliberante e ciò anche con riferimento al regolamento Consob adottato con delibera n. 15086 del 21 giugno 2005».

Con il settimo motivo di ricorso il ricorrente nel lamentare la violazione dell'art. 9 della legge n. 62 del 2005 e dell'art. 24 della legge n. 262 del 2005, che sancisce il principio di separazione della funzione istruttoria da quella decisoria, insiste nella denuncia di contrasto della decisione in punto di procedimento con il principio di separatezza delle funzioni e a conclusione pone il seguente quesito di diritto: «Dica la Suprema Corte se rispetto al fatto decisivo controverso, consistente nella violazione del principio di separatezza delle funzioni istruttorie e decisorie relativo ad un illecito amministrativo, sancito dagli articoli 187-*septies*, comma 2 del d.lgs. n. 58/1998 (come introdotto dall'art. 9, comma 2 della legge n. 62/2005) e 24 della legge n. 262/2005, la sentenza della Corte di appello che abbia confuso tra funzioni di natura diversa (istruttorie e decisorie) e omesso di tener conto di risultanze istruttorie agli atti dell'Autorità procedente, dalle quali sono emerse interferenze degli uffici istruttori (selezione di materiale e predisposizione di bozze di delibera attinenti anche al quantum della sanzione) nelle funzioni decisorie di esclusiva competenza dell'organo deliberante si ponga in contrasto con i succitati precetti legislativi.».



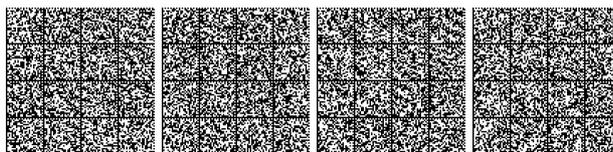
Con l'ottavo motivo il ricorrente denuncia sotto il profilo della insufficiente e contraddittoria motivazione, quanto alla doglianza di violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del regolamento di organizzazione e funzionamento adottato con delibera Consob n. 8674/1994, la mancata osservanza da parte della Commissione delle prescrizioni cui la stessa si era autovincolata, circostanza appresa dall'esame, a seguito di accesso agli atti, del contenuto del fascicolo Consob. In particolare, il ricorrente denuncia l'esistenza di vizi procedurali, quali la mancata convocazione per la seduta del 29 marzo 2007 dei componenti la commissione e la diffusione dell'ordine del giorno, cambiamento della sede della riunione da Milano a Roma. Al riguardo viene contestata l'argomentazione relativa alla dichiarazione rilasciata dal commissario C. per attestare la regolarità della convocazione e la riferibilità della eventuale lesione ad interesse da parte dello stesso componente all'esercizio dell'ufficio. La questione — ad avviso del ricorrente — non sarebbe neanche sopita dall'essere comunque stato integrato nella seduta il quorum costitutivo. A conclusione del mezzo il ricorrente pone il seguente momento di sintesi: «Dica la Suprema Corte se rispetto al fatto decisivo controverso, concernente il regolare svolgimento del procedimento sanzionatorio, sia affetta da contraddittorietà ed insufficienza la motivazione della sentenza della Corte di appello che ha affermato il difetto di legittimazione dell'opponente alla deduzione dei vizi procedurali in cui è incorsa l'Autorità procedente in relazione al regolamento di organizzazione e funzionamento adottato con delibera Consob n. 8674/1994 ».

Con il nono mezzo il ricorrente lamenta la violazione e la falsa applicazione degli artt. 2727 e 2729, comma 1, c.c., per avere la Corte territoriale ritenuto accertata la commissione dell'illecito abuso di informazioni privilegiate da parte del L. esclusivamente su dati di natura presuntiva, corre del resto precisato dallo stesso giudice (v. pag. 56 della decisione impugnata). Ad avviso del ricorrente, invece, la sequenza dei fatti che ha condotto alla ritenuta prova del fatto costitutivo dell'illecito non sarebbe valida perché priva della precisione. Premesso che la legge sanziona la speculazione svolta in consapevole assenza di rischio per l'esistenza di un illegittimo vantaggio informativo, ritiene il ricorrente che vanno esclusi dalla sanzione colui che negozia sulla base di una semplice raccomandazione ovvero di una informazione che non abbia i requisiti di privilegio. Aggiunge che la stessa corte territoriale ha riconosciuto il carattere polivalente dei fatti noti. Del resto il comportamento dello stesso L. provverebbe il contrario, avendo egli fatto — a fronte di un acquisto complessivo di una quota del tutto marginale del suo patrimonio, circa il 4% — un primo acquisto esplorativo quando il titolo aveva già iniziato a muovere ingenti volumi, per poi intensificarsi successivamente, parallelamente all'intensificarsi dei volumi di scambio sul mercato. A conclusione del mezzo il ricorrente pone il seguente quesito di diritto: «Dica e decida la Suprema Corte se configuri una falsa applicazione del combinato disposto degli artt. 2727 e 2729 c.c. il ragionamento presuntivo svolto dalla Corte di appello di Brescia il quale presenta inferenze plurime, talché le conclusioni raggiunte risultano contrastate da altre conclusioni derivate dalla medesima inferenza e parimenti attendibili, vale a dire se il requisito della precisione di cui all'art. 2729, comma 1, c.c., imponga, diversamente da quanto fatto dalla Corte di appello di Brescia, che la inferenza presuntiva sia univoca».

Con il decimo motivo il ricorrente nel dedurre violazione e falsa applicazione dell'art. 187-*sexies*, del d.lgs. n. 58 del 1998 per avere la corte di merito applicato oltre alla sanzione pecuniaria di un milione e mezzo di euro, la confisca dei beni già oggetto del sequestro, evidenzia come la confisca — preso atto da parte della Consob che le azioni acquistate e i relativi frutti erano di proprietà (in parti uguali) dei tre fratelli L. — avrebbe dovuto riguardare soltanto un terzo delle azioni. A conclusione del mezzo il ricorrente pone il seguente quesito di diritto: «Dica la Suprema Corte se, in considerazione della intervenuta e definitiva assoluzione di altri soggetti originariamente imputati dal medesimo illecito in sede penale, l'Autorità procedente possa irrogare a carico dell'unico soggetto ritenuto responsabile la sanzione (accessoria) della confisca commisurata anche alla quota parte dei beni facenti capo ai soggetti prosciolti e se ciò si ponga in contrasto con il principio di personalità della sanzione e se la sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto corretto l'operato della Consob che ha assoggettato a confisca, oltre alle azioni della CMI originariamente acquistate dall'odierno ricorrente, anche ulteriori beni di proprietà del medesimo sino a concorrenza del valore dell'intero pacchetto di azioni acquistate da tutti i soggetti originariamente penalmente coinvolti si ponga in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 187-*sexies* TUF».

Con l'undicesimo motivo il ricorrente, denunciando la violazione e la falsa applicazione dell'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 e dell'art. 9 della legge n. 62 del 2005, in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c., ritorna a porre la questione della retroattività della sanzione accessoria della confisca per equivalente, non prevista dalla legge al momento della commissione dell'illecito. A conclusione del motivo il ricorrente formula seguente quesito di diritto: «Dica la Suprema Corte se la trasmissione degli atti alla Consob da parte dell'Autorità giudiziaria una volta pronunciata sentenza di assoluzione perché il fatto non è previsto dalla legge come reato violi il disposto dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62/2005».

La Consob ha resistito con controricorso, contenente anche ricorso incidentale condizionato affidato a due motivi, con i quali ha posto questioni di ultra petizione: la prima riguardante la mancata deduzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 nell'atto introduttivo del giudizio, la seconda denunciando che la illegittimità della delibera Consob n. 15086/2005 era stata sollevata solo con la memoria del 14 gennaio 2008.



In prossimità dell'udienza entrambe le parti hanno depositato memoria illustrativa.

All'esito dell'udienza pubblica svoltasi il 18 ottobre 2016, la causa veniva rinviata a nuovo ruolo per avere questa Corte di Cassazione, con ordinanza 14 settembre 2015, n. 18026, sollevato — in altro giudizio — questione di legittimità costituzionale degli artt. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, e 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 e l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 erano stati impugnati nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che le ha depenalizzate. La questione sollevata rileva anche nel presente procedimento.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 68 del 2017, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sulla base delle seguenti argomentazioni:

inammissibile la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., perché priva di motivazione;

inammissibile la questione avente per oggetto l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, perché tale disposizione non ha la portata lesiva che il giudice rimettente le attribuisce. Infatti — ha sottolineato il giudice delle leggi «la norma in questione si limita a disciplinare la confisca per equivalente, mentre è soltanto all'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 che va attribuita la scelta del legislatore di rendere questo istituto di applicazione retroattiva, dando così luogo al dubbio di costituzionalità che ha animato il giudice *a quo*»;

inammissibile la questione di costituzionalità dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, perché basata «su un erroneo presupposto interpretativo», ossia «sulla base di una considerazione parziale della complessa vicenda normativa verificatasi nel caso di specie». L'ordinanza di remissione ha «omesso di tenere conto del fatto che la natura penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, del nuovo regime punitivo previsto per l'illecito amministrativo comporta un inquadramento della fattispecie nell'ambito della successione delle leggi nel tempo e demanda al rimettente il compito di verificare in concreto se il sopraggiunto trattamento sanzionatorio, assunto nel suo complesso e dunque comprensivo della confisca per equivalente, si renda, in quanto di maggior favore, applicabile al fatto pregresso, ovvero se esso in concreto denunci un carattere maggiormente afflittivo. Soltanto in quest'ultimo caso, la cui verifica spetta al giudice *a quo* accertare e adeguatamente motivare, potrebbe venire in considerazione un dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui tale disposizione prescrive l'applicazione della confisca di valore e assoggetta pertanto il reo a una sanzione penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, in concreto più gravosa di quella che sarebbe applicabile in base alla legge vigente all'epoca della commissione del fatto».

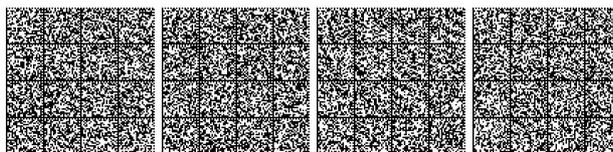
Ripreso il processo e discussa la causa all'udienza del 14 settembre 2017, in vista della quale il ricorrente ha depositato ulteriore memoria illustrativa, con la presente ordinanza di remissione la Corte di Cassazione propone, nei termini di seguito precisati, limitandola all'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, reimpostando il *petitum* e integrando la motivazione dell'ordinanza di rinvio sì da eliminare i vizi e le lacune riscontrati dalla Corte costituzionale, e che avevano impedito l'esame nel merito del dubbio sollevato.

Ritenuto in diritto

Con il provvedimento sanzionatorio adottato dalla Consob è stata applicata, oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria di euro 1.500.000,00 e alla sanzione accessoria dell'interdizione dagli uffici direttivi per un periodo di sei mesi, la misura della confisca per equivalente di beni di proprietà del trasgressore per un valore di euro 3.057.951,00, giudicata legittima dalla Corte d'appello.

Tra i motivi di ricorso per cassazione vi è la illegittimità dell'applicazione della misura della confisca per equivalente, introdotta dalla legge n. 62 del 2005, perché i fatti sono stati commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore di tale legge.

La premessa da cui muove il ricorrente è che la confisca per equivalente abbia natura, non di misura di sicurezza con finalità preventive, ma di misura con connotati sostanzialmente sanzionatori afflittivi, sicché la stessa non potrebbe trovare applicazione se non con riguardo a illeciti amministrativi commessi dopo la entrata in vigore della legge n. 62 del 2005; essa sarebbe quindi inapplicabile nel caso di specie, in quanto i fatti di insider trading contestati sono stati commessi nel 2002.



Il Collegio esclude di poter giungere già in via interpretativa a dichiarare l'illegittimità della misura della confisca.

Infatti, la pretesa del ricorrente di affermare la non applicabilità, nel caso di specie, della confisca per equivalente di cui all'art. 187-*sexies* del TUF, trova un ostacolo letterale insuperabile nella disposizione di cui all'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, il quale prevede espressamente l'applicabilità delle disposizioni della parte V, titolo I-*bis*, del testo unico approvato con il d.lgs. n. 58 del 1998 «anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito».

Ritiene questo giudice *a quo* che nondimeno si ponga, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, un dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui prevede che la confisca per equivalente, disciplinata dall'art. 187-*sexies* del TUF, si applica, allorché il procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62 del 2005 — che le ha depenalizzate introducendo l'autonomo illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, configurato ora dall'art. 187-*bis* del TUF e ciò pur quando il complessivo trattamento sanzionatorio generato attraverso la depenalizzazione sia in concreto meno favorevole di quello applicabile in base alla legge vigente al momento della commissione del fatto.

Occorre premettere che la misura della confisca per equivalente in questione ha un contenuto sostanzialmente afflittivo, che eccede la finalità di prevenire la commissione di illeciti, perché non colpisce beni in «rapporto di pertinenzialità» con l'illecito.

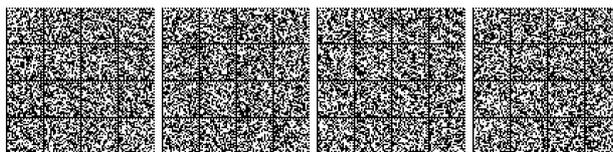
La giurisprudenza delle Sezioni penali di questa Corte è univoca in tal senso con riferimento alle disposizioni che prevedono la confisca per equivalente quale misura applicabile a seguito della commissione di specifici reati per i quali la detta misura è espressamente prevista. Cass. pen., Sez. II, n. 31988 del 2006 ha così affermato che, nel caso in cui il delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche sia costituito da più violazioni commesse prima e dopo l'entrata in vigore della legge che ha previsto per detto reato l'applicazione della confisca per equivalente, questa misura può riguardare esclusivamente le violazioni commesse successivamente all'entrata in vigore della legge stessa. In questa medesima direzione, Cass. pen., Sez. U., n. 18374 del 2013 ha affermato che la confisca per equivalente, introdotta per i reati tributari dall'art. 1, comma 143, della legge n. 244 del 2007, ha natura eminentemente sanzionatoria e, quindi, non essendo estensibile ad essa la regola dettata per le misure di sicurezza dall'art. 200 cod. pen., non si applica ai reati commessi anteriormente all'entrata in vigore della legge citata.

Soprattutto, è la giurisprudenza della Corte costituzionale a riconoscere la natura prevalentemente afflittiva e sanzionatoria di questa peculiare forma di confisca. Le ordinanze n. 97 del 2009 e n. 301 del 2009 hanno infatti affermato che la confisca per equivalente prevista 322-*ter* cod. pen. non può avere natura retroattiva, perché — «in ragione della mancanza di pericolosità dei beni che ne costituiscono oggetto, unitamente all'assenza di un "rapporto di pertinenzialità" (inteso come nesso diretto, attuale e strumentale) tra il reato ed i beni» — dà luogo a una misura «"eminentemente sanzionatoria", tale da impedire l'applicabilità a tale misura patrimoniale del principio generale della retroattività delle misure di sicurezza, sancito dall'art. 200 cod. pen.». E — con specifico riferimento alla confisca per equivalente prevista dall'art. 187-*sexies* del TUF — la sentenza n. 68 del 2017 ha già statuito che «[e]ssa si applica a beni che non sono collegati al reato da un nesso diretto, attuale e strumentale, cosicché la privazione imposta al reo risponde ad una finalità di carattere punitivo, e non preventivo», precisando che «lo stesso legislatore si mostra consapevole del tratto afflittivo e punitivo proprio della confisca per equivalente, al punto da non prevederne la retroattività per i fatti che continuano a costituire reato (art. 187 del d.lgs. n. 58 del 1998)».

La soluzione, ad avviso del Collegio, non muta in considerazione del fatto che, nella specie, la confisca per equivalente è prevista quale sanzione accessoria per un illecito amministrativo.

Infatti, alla confisca per equivalente prevista per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate deve essere assegnata natura penale ai sensi dell'art. 7 della CEDU, in quanto essa svolge «con tratti di significativa afflittività una funzione punitiva» (Corte cost., sentenza n. 68 del 2017).

Del resto, le nozioni di sanzione penale e di sanzione amministrativa non possono essere desunte, semplicemente, dal nomen iuris utilizzato da legislatore, né (dall'autorità chiamata ad applicarla, ma devono essere ricavate, in concreto, tenuto conto delle finalità e della portata del precetto sanzionatorio di volta in volta contemplato. La preoccupazione di evitare che singole scelte compiute da taluni degli Stati aderenti alla Convenzione, nell'escludere che un determinato illecito ovvero una determinata sanzione restrittiva appartengano all'ambito penale, possano determinare un surrettizio aggravamento delle garanzie individuali che la CEDU riserva alla materia penale, è alla base dell'indirizzo interpretativo che, fin dalle sentenze 8 giugno 1976, Engel c. Paesi Bassi, e 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania, ha portato la Corte di Strasburgo all'elaborazione di propri criteri, in aggiunta a quello della qualificazione giuridico-formale attribuita nel diritto nazionale, al fine di stabilire la natura penale o meno di un illecito e della relativa sanzione. Tali criteri sono stati individuati nella rilevante severità della sanzione, nell'elevato importo di questa inflitto in concreto e comunque astrattamente irrogabile, nelle complessive ripercussioni sugli interessi del condannato, nella finalità sicuramente repressiva.



E, proprio in applicazione di quei criteri, la stessa Corte europea (sentenza 307A/1995, Welch c. Regno Unito) ha ritenuto assistita dalla garanzia dell'art. 7 della Convenzione l'applicazione di una confisca di beni riconducibile proprio ad un'ipotesi di confisca per equivalente; e (sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens c. Italia) ha riconosciuto carattere penale alle sanzioni per insider trading qualificate dal nostro diritto interno come amministrative.

Va inoltre ricordato che la Corte costituzionale, con riferimento all'applicazione retroattiva di disposizioni che introducono sanzioni amministrative, ha richiamato, con la sentenza n. 104 del 2014, il principio, già enunciato dalla sentenza n. 196 del 2010, secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Si tratta di un principio di derivazione convenzionale, ma desumibile anche dall'art. 25, secondo comma, Cost.: infatti, il precetto costituzionale — data l'ampiezza della sua formulazione — «può essere interpretato nel senso che ogni intervento sanzionatorio, il quale non abbia prevalentemente la funzione di prevenzione criminale (e quindi non sia riconducibile — in senso stretto — a vere e proprie misure di sicurezza), è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulti già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato» (sempre sentenze n. 196 del 2010 e n. 104 del 2014).

Deve inoltre aggiungersi che, come ha chiarito la Corte costituzionale (sentenze n. 49 del 2015, n. 68 del 2017 e n. 109 del 2017), le sanzioni che il legislatore costruisce come amministrative restano tali nel nostro ordinamento, ma sono ulteriormente assistite dalle garanzie previste dall'art. 7 della CEDU ove abbiano carattere sostanzialmente penale alla luce della Convenzione. L'adozione di criteri sostanziali per la definizione della materia penale è funzionale ad una più ampia garanzia dell'individuo: essa si muove infatti «nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento (...), come invece potrebbe accadere nel caso di un definitivo assorbimento dell'illecito amministrativo nell'area di ciò che è penalmente rilevante» (sentenza n. 68 del 2017).

Ad avviso del Collegio, è l'intero trattamento sanzionatorio introdotto dalla legge di depenalizzazione per l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate di cui al nuovo art. 187-*bis* del TUF a rivestire natura sostanzialmente penale, integrando esso i caratteri di afflittività delineati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, dato l'elevato importo della sanzione prevista.

Ritiene questo giudice *a quo* che la confisca per equivalente sia legittimamente applicabile ai fatti pregressi di abuso di informazioni privilegiate, senza dar luogo a dubbi di costituzionalità, solo quando il nuovo trattamento sanzionatorio per l'illecito depenalizzato, complessivamente e unitariamente considerato, possa ritenersi non peggiorativo rispetto a quello precedentemente previsto.

Invero, come ha chiarito la Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 68 del 2017, «il passaggio dal reato all'illecito amministrativo, quando quest'ultimo conserva natura penale ai sensi dell'art. 7 della Convenzione, permette l'applicazione retroattiva del nuovo regime punitivo soltanto se è più mite di quello precedente. In tal caso, infatti, e solo in tal caso, nell'applicazione di una pena sopravvenuta, ma in concreto più favorevole, non si annida alcuna violazione del divieto di retroattività, ma una scelta in favore del reo». Non in ogni caso è, quindi, costituzionalmente vietato applicare retroattivamente la confisca per equivalente. «Infatti, qualora il complessivo trattamento sanzionatorio generato attraverso la depenalizzazione, nonostante la previsione di tale confisca, fosse in concreto più favorevole di quello applicabile in base alla pena precedentemente comminata, non vi sarebbero ostacoli costituzionali a che esso sia integralmente disposto».

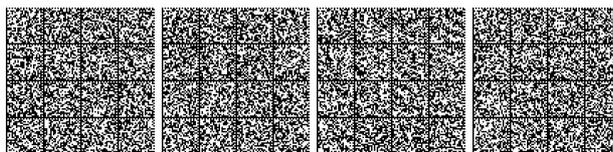
Il dubbio di legittimità costituzionale risiede invece nella previsione di applicabilità — assoluta, incondizionata e inderogabile — della confisca per equivalente, quand'anche il complessivo risultato sanzionatorio risultante dalla riforma sia in concreto meno favorevole per il trasgressore rispetto a quello che sarebbe applicabile in base alla legge vigente all'epoca della commissione del fatto.

Al fine di stabilire quale sia il trattamento più favorevole in tema di successione di leggi incriminatrici nel tempo, la giurisprudenza penale di questa Corte ha enunciato seguenti principi:

la disposizione più favorevole deve essere individuata tenendo conto della disciplina nel suo complesso e non di singoli e specifici aspetti della stessa (Cass. pen., Sez. III, sentenza n. 14198 del 2016);

deve aversi riguardo al complessivo trattamento sanzionatorio scaturente dall'applicazione della legge preesistente o di quella sopravvenuta senza che si possa procedere ad una combinazione delle disposizioni più favorevoli della nuova legge con quelle più favorevoli della vecchia, in quanto ciò comporterebbe la creazione di una terza legge, diversa sia da quella abrogata, sia da quella in vigore, occorrendo invece applicare integralmente quella delle due che, nel suo complesso, risulti, in relazione alla vicenda concreta oggetto di giudizio, più vantaggiosa per il reo (Cass. pen., Sez. III, n. 23274 del 2004);

l'individuazione del regime di maggior favore per reo ai sensi dell'art. 2 cod. pen. deve essere operata in concreto, comparando le diverse discipline sostanziali succedutesi nel tempo (Cass. pen., Sez. IV, n. 49754 del 2014).



Va precisato che principio dell'efficacia retroattiva della norma sopravvenuta più favorevole implica che, qualora questa sia in concreto meno favorevole, debba applicarsi la precedente, ancorché non più in vigore. Ciò non può accadere nel caso della depenalizzazione, perché all'autorità amministrativa non è consentito in alcun modo applicare la sanzione penale, anche se in ipotesi più favorevole rispetto a quella amministrativa (sostanzialmente penale).

Inoltre, il giudice penale, in presenza di un'ipotesi di successione di leggi penali nel tempo, nell'individuare quale trattamento in concreto si presenti più favorevole, deve tenere conto di tutti gli istituti propri del diritto penale, quali la sospensione condizionale della pena, la conversione della pena detentiva in pena pecuniaria, l'indulto, la prescrizione del reato.

Nel caso in esame, pertanto, il confronto tra le diverse discipline non può che assumere un carattere peculiare, trattandosi di ordinamenti sanzionatori diversi, l'uno penale e l'altro amministrativo, che possono essere posti sullo stesso piano solo perché il secondo va considerato sostanzialmente penale alla stregua della convenzione EDU.

Ora, ponendo a raffronto i due quadri sanzionatori in successione, emerge quanto segue.

Il complessivo trattamento sanzionatorio per il delitto di abuso di informazioni privilegiate, previsto al momento della commissione del fatto dall'art. 180 del d.lgs. n. 58 del 1998, era della reclusione fino a due anni, congiunta con la multa da venti a seicento milioni di lire, cui doveva aggiungersi la confisca soltanto in forma diretta.

La condanna, inoltre, ai sensi dell'art. 182 del medesimo d.lgs. n. 58 del 1998 (allora vigente), comportava sempre l'applicazione delle pene accessorie previste dagli articoli 28, 30, 32-*bis* e 32-*ter* cod. pen. per una durata non inferiore a sei mesi e non superiore a due anni, nonché la pubblicazione della sentenza su almeno due quotidiani, di cui uno economico, a diffusione nazionale.

Era prevista, inoltre, la possibilità per il giudice di aumentare la multa fino al triplo quando, per la rilevante offensività del fatto, le qualità personali del colpevole o l'entità del profitto che ne era derivato, essa appariva inadeguata anche se applicata nel massimo.

Il trattamento sanzionatorio di cui all'art. 9 della legge n. 62 del 2005 consiste, invece, nella sanzione amministrativa pecuniaria da euro ventimila a euro tre milioni di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998 (non potendosi tener conto dell'ulteriore modifica apportata dall'articolo 39, comma 3, della legge n. 262 del 2005 che ha quintuplicato la sanzione).

Anche in questo caso il comma 5 del citato art. 187-*bis* prevede che le sanzioni possano essere aumentate fino al triplo o fino al maggiore importo di dieci volte il prodotto o il profitto conseguito dall'illecito quando, per le qualità personali del colpevole ovvero per l'entità del prodotto o del profitto conseguito dall'illecito, esse appaiono inadeguate anche se applicate nel massimo.

Inoltre ai sensi dell'art. 187-*quater* del d.lgs. n. 58 del 1998 sono previste le sanzioni amministrative accessorie della perdita temporanea dei requisiti di onorabilità per gli esponenti aziendali ed i partecipanti al capitale dei soggetti abilitati, delle società di gestione del mercato, nonché per i revisori e i promotori finanziari e, per gli esponenti aziendali di società quotate, dell'incapacità temporanea ad assumere incarichi di amministrazione, direzione e controllo nell'ambito di società quotate e di società appartenenti al medesimo gruppo di società quotate per una durata non inferiore a due mesi e non superiore a tre anni.

Infine, ai sensi del successivo art. 187-*sexies*, è prevista l'ulteriore sanzione accessoria della confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo e, qualora non sia possibile eseguire tale confisca, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente.

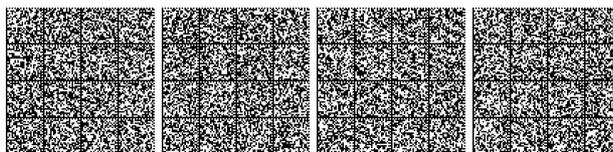
Nei fenomeni di depenalizzazione finora non si è mai posto il problema dell'applicabilità del principio di retroattività della norma più favorevole:

essendosi, da un lato, sempre ritenuto che tale principio non trovi applicazione nel campo delle sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 689 del 1981, e presumendosi, dall'altro, che trattamento sanzionatorio successivo, per la sua stessa natura amministrativa, sia sempre da considerare più favorevole rispetto a quello precedente, avente natura penale.

Anche in questo caso, con l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, il legislatore ordinario muove dalla presunzione che la sanzione amministrativa sia sempre più favorevole di quella penale, perché soltanto quest'ultima ha un contenuto stigmatizzante e normalmente ha o può avere un'incidenza sulla libertà personale.

Ma si tratta di una postulato che non è esatto in assoluto, e che non lo è nell'ipotesi all'esame del Collegio rimettente.

L'affermazione secondo la quale la pena detentiva deve sempre considerarsi come più gravosa rispetto a quella pecuniaria trova significative eccezioni nei casi in cui la stessa pena detentiva non possa essere eseguita per effetto dell'applicazione di altri istituti, come, ad esempio, la sospensione condizionale della pena ex art. 163 e ss. cod. pen. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, in tema di successione di leggi penali, con riguardo ai reati attribuiti alla competenza del giudice di pace (nella specie si trattava del delitto di lesioni), non può applicarsi il trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 52 del d.lgs. n. 274 del 2000, ancorché in linea di principio più favorevole, qualora sia stata concessa la sospensione condizionale della pena, in quanto il successivo art. 60, escludendo esplicitamente la concessione del beneficio della pena sospesa, rende in concreto le nuove disposizioni meno favorevoli all'imputato (Cass. pen., Sez. V, n. 7215 del 2006; Cass. pen., Sez. V, n. 46793 del 2004).



Deve precisarsi che, nella specie, non emerge dagli atti l'esistenza di situazioni impeditive della concessione, in favore del ricorrente, della sospensione condizionale della pena.

Dunque, nei suoi confronti, la pena detentiva di due anni di reclusione era ragionevolmente destinata a rimanere condizionalmente sospesa, e quindi non eseguita, o, qualora fosse rimasta nel limite di sei mesi, ad essere convertita in pena pecuniaria in una misura estremamente ridotta (secondo il criterio di ragguaglio allora vigente).

Inoltre il ricorrente avrebbe potuto beneficiare dell'indulto di cui alla legge n. 241 del 2006.

Tutto ciò premesso, dal punto di vista del ricorrente, se si guarda alla reale carica di afflittività della sanzione, è agevole rendersi conto che questi si è vista sottratta la possibilità di usufruire del beneficio della sospensione condizionale della pena (che si estende anche alle pene accessorie), della conversione della pena detentiva in pena pecuniaria (che avrebbe portato ad una multa inferiore perfino rispetto a quella inflittagli con la sola sanzione amministrativa pecuniaria applicata in via principale, senza tener conto della ulteriore sanzione accessoria della confisca per equivalente), e dell'indulto; soprattutto, alla fattispecie non sarebbe stata applicabile la sanzione accessoria della confisca per equivalente ex art. 186-*sexies* del TUF.

Nei suoi confronti, dunque, l'applicazione della sanzione penale in concreto sarebbe stata più favorevole rispetto alla sanzione pecuniaria amministrativa irrogata, oggetto di certa riscossione, di ammontare massimo notevolmente superiore e, si ribadisce, con l'aggiunta di una sanzione accessoria del tutto nuova, imprevedibile ed estremamente gravosa quale quella della confisca per equivalente per un valore pari a euro 3.057.951,00.

Per il trasgressore incensurato, pertanto, l'applicazione ai fatti pregressi della nuova ipotesi della confisca per equivalente determina un trattamento sanzionatorio per l'illecito depenalizzato complessivamente più sfavorevole.

Questa valutazione trova conferma nel trattamento penale applicato al concorrente nel reato, E. G., insider primario, il quale ha riferito la notizia privilegiata all'odierno ricorrente.

Come risulta dalla documentazione prodotta dalla difesa del ricorrente — ammissibile in quanto rilevante ai fini dell'individuazione in concreto del trattamento più favorevole — G. è stato condannato con sentenza del Tribunale di Milano del 25 ottobre 2006 alla pena della reclusione di sei mesi e al pagamento di euro 100.000 di multa con pena sospesa. Questa pronuncia è stata parzialmente riformata dalla Corte d'appello di Milano che, con sentenza pronunciata in data 12 novembre 2007 sull'accordo delle parti, ritenuta la continuazione tra i fatti oggetto del giudizio e altri reati giudicati con pregressa sentenza della Corte d'appello di Brescia irrevocabile dal 10 luglio 2006, ha rideterminato la pena complessiva a suo carico in euro 140.520 di multa, ferma la pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici e dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione per un anno e due mesi. La pena è stata calcolata partendo da una pena base di mesi sei di reclusione — reclusione convertita, ai sensi dell'art. 53, legge n. 689 del 1981, in 6.840 euro di multa e aumentata fino ad euro 20.520, pari al triplo della pena convertita ex artt. 133-*bis* cod. pen., 53, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 e 180, comma 4, d.lgs. n. 58 del 1998 — ed euro 120.000 di multa. La stessa Corte d'appello, successivamente, in sede di incidente di esecuzione, ha ridotto la suddetta pena a 10.000 euro di multa, in applicazione dell'indulto di cui alla legge n. 241 del 2006.

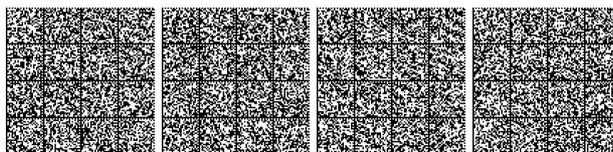
Pertanto, il complessivo trattamento sanzionatorio dell'originario concorrente nel reato, E. G., si è concretizzato nella complessiva multa di euro 10.000, nonostante questi fosse l'insider primario, la cui condotta doveva ritenersi necessariamente più grave di quella del ricorrente, tanto da continuare ad essere penalmente rilevante.

La Consob, invece, all'esito del procedimento sanzionatorio, ritenuta sussistente la violazione di cui all'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998, ha applicato al ricorrente la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 1.500.000,00, la sanzione accessoria dell'interdizione degli uffici direttivi per un periodo di sei mesi ex art. 187-*quater* del d.lgs. n. 58 del 1998, nonché, ai sensi dell'art. 187-*sexies* del medesimo decreto, la confisca per equivalente di beni di sua proprietà per un valore di euro 3.057.951,00.

A parere di questo collegio ciò che risulta determinante ai fini della valutazione di maggiore gravosità è proprio l'applicazione retroattiva della sanzione accessoria della confisca per equivalente ex art. 186-*sexies*, d.lgs. n. 58 del 1998, sanzione non prevista e non prevedibile al momento della consumazione dell'illecito.

Tale sanzione accessoria, infatti, determina una tale sproporzione nella pena complessivamente inflitta, rispetto a quella che sarebbe scaturita dall'applicazione del citato art. 180 del d.lgs. n. 58 del 1998, da rappresentare l'elemento che rende in concreto maggiormente afflittivo il complessivo trattamento sanzionatorio derivante dalla legge di depenalizzazione.

In altri termini, dubbio di legittimità costituzionale risiede nel fatto che la previsione dell'applicabilità — in modo incondizionato, inderogabile e non graduabile — della confisca per equivalente rende complessivo risultato sanzionatorio previsto dalla riforma, in concreto, meno favorevole per il trasgressore.



A parere del Collegio, una volta eliminata l'applicazione della confisca per equivalente ai fatti antecedenti la sua introduzione, il trattamento sanzionatorio amministrativo (anche se nella sostanza penale) che residua, riacquista quella valenza complessiva di maggior favore naturalmente correlata alle sanzioni amministrative rispetto a quelle corrispondenti penali.

Va poi escluso che possa attribuirsi valore di principio generale, immanente alla disciplina di qualunque depenalizzazione, alla disposizione recata dall'art. 8, comma 3, del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8 (il quale recita: «Ai fatti commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto non può essere applicata una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo superiore al massimo della pena originariamente inflitta per il reato, tenuto conto del criterio di ragguglio di cui all'articolo 135 del codice penale. A tali fatti non si applicano le sanzioni amministrative accessorie introdotte dal presente decreto, salvo che le stesse sostituiscano corrispondenti pene accessorie.»).

Al riguardo il Collegio osserva che non vi sono ragioni per ritenere che tale disposizione — che detta la disciplina transitoria della depenalizzazione recata dal d.lgs. n. 8 del 2016 — esprima un principio di carattere generale idoneo a fungere da *tertium comparationis* nel vaglio di legittimità costituzionale delle difformi discipline transitorie dettate da altre, e precedenti, leggi di depenalizzazione.

Ciò posto, va considerato che la comparazione tra la sanzione penale e quella amministrativa non può risolversi in una stretta equiparazione quantitativa, in quanto la sanzione penale ha una pluralità di effetti negativi, incidendo con forza peculiare non soltanto sulla libertà, ma anche sul complessivo profilo pubblico della persona, segnandolo con lo «stigma» del disvalore sociale derivante da una sentenza di condanna del giudice penale (basti pensare al rilievo, anche pratico, della condizione di incensuratezza).

Nel caso dell'insider secondario, dunque, la sanzione penale risulterebbe in concreto meno favorevole della sanzione amministrativa pecuniaria, pur quantitativamente più elevata, ove quest'ultima non risultasse accompagnata anche dalla sanzione accessoria della confisca per equivalente.

Di qui la sollevata questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui prescrive l'applicazione della confisca di valore e assoggetta pertanto il trasgressore a una sanzione penale in concreto più gravosa di quella che sarebbe applicabile in base alla legge vigente all'epoca della commissione del fatto.

Ad avviso del Collegio, il contrasto con l'art. 3 Cost. si profila in riferimento al principio di ragionevolezza, per eccesso di contenuto sanzionatorio rispetto allo scopo della retroattività della nuova disciplina sanzionatoria, che era di evitare che rimanessero impunte, nella fase transitoria della depenalizzazione, condotte comunque illecite, laddove l'aggiunta della retroattività della confisca per equivalente costituisce un aggravamento sproporzionato non destinato a trovare la propria giustificazione nel riempimento del vuoto punitivo.

Secondo questo giudice *a quo*, la norma denunciata contrasta inoltre con l'art. 25, secondo comma, Cost. Infatti, in base al precetto costituzionale, ogni intervento sanzionatorio è applicabile soltanto se la legge che lo prevede risulta già vigente al momento della commissione del fatto sanzionato. Invece, il legislatore ha imposto di applicare retroattivamente la confisca per equivalente solo perché si riferisce a un illecito qualificato come amministrativo nell'ordinamento interno, mentre, nel regime transitorio, avrebbe potuto consentirne l'applicazione — versandosi in un'ipotesi di depenalizzazione accompagnata dall'introduzione di un corrispondente illecito amministrativo — soltanto ove la nuova sanzione completi un trattamento sanzionatorio nel complesso più mite della pena prevista per l'originario reato.

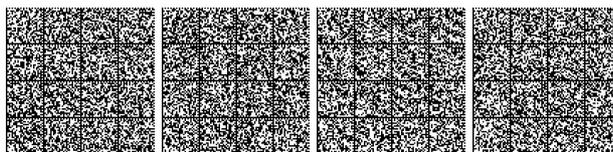
Infine, il dubbio di non manifesta infondatezza sussiste in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della convenzione europea, perché la norma censurata prescrive l'applicazione retroattiva della confisca per equivalente — «pena» secondo la CEDU, e quindi ricompresa nel nucleo delle garanzie che la convenzione riconosce all'individuo in materia penale — anche qualora il complessivo trattamento sanzionatorio per l'illecito amministrativo sia meno favorevole in concreto del precedente trattamento sanzionatorio applicabile al reato.

La questione sollevata è rilevante ai fini della definizione del ricorso per cassazione.

Innanzitutto perché l'impugnato art. 9, comma 6, della n. 62 del 2005 è la norma applicabile nel processo. I motivi di ricorso per cassazione investono, infatti, anche la legittimità dell'applicazione retroattiva della confisca per equivalente ad un fatto di abuso di informazioni privilegiate commesso nel 2002, ed è appunto la norma censurata a prevedere l'applicazione di tale misura anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di depenalizzazione.

In secondo luogo perché dall'esito del giudizio di costituzionalità dipende la sorte di alcuni dei motivi del ricorso per cassazione.

Infine, la sussistenza dell'illecito deve, nel presente giudizio, ritenersi prima facie non adeguatamente contestata dal ricorrente quanto all'accertamento in fatto svolto dalla Corte d'appello e la conclusione alla quale essa è pervenuta circa la natura privilegiata delle informazioni utilizzate.



P. Q. M.

La Corte, visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2004), nella parte in cui prevede che la confisca per equivalente, disciplinata dall'art. 187-sexies del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (TUF), approvato con il d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, si applica, allorché procedimento penale non sia stato definito, anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della stessa legge n. 62 del 2005 — che le ha depenalizzate introducendo l'autonomo illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, configurato ora dall'art. 187-bis del TUF —, e ciò pur quando il complessivo trattamento sanzionatorio generato attraverso la depenalizzazione sia in concreto meno favorevole di quello applicabile in base alla legge vigente al momento della commissione del fatto;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte ed al Presidente del Consiglio dei ministri;

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della II Sezione civile della Corte di cassazione, il 14 settembre 2017.

Il Presidente: PETITTI

18C00046

N. 34

Ordinanza del 27 dicembre 2017 della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo per la Liguria nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2016 della Regione Liguria

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Istituzione dell'area della vice dirigenza.

- Legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10 (Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008), art. 10.

Impiego pubblico - Norme della Regione Liguria - Finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza.

- Legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42 (Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse), art. 2.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, composta dai magistrati:

- dott. Fabio Viola - Presidente;
- dott. Alessandro Benigni - primo referendario;
- dott. Francesco Belsanti - primo referendario;
- dott. Donato Centrone - primo referendario;
- dott. Claudio Guerrini - primo referendario;

ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Liguria, per l'esercizio finanziario 2016.



Visti gli articoli 81, 97, 100, comma 2, 103, comma 2, 117, comma 2, lettera l), 117, comma 3, 119, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la legge regionale 26 marzo 2002, n. 15 (Ordinamento contabile della Regione Liguria) e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge regionale 29 dicembre 2015, n. 27 (legge di stabilità regionale 2016);

Vista la legge regionale 29 dicembre 2015, n. 28 (bilancio di previsione finanziario della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018);

Vista la legge regionale 2 novembre 2016, n. 26 (assestamento del bilancio per gli anni 2016-2018);

Visto l'art. 7, comma 3, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato);

Vista la legge regionale n. 10 del 2008, art. 10 (Vice-dirigenza);

Vista la legge regionale n. 42 del 2008, art. 2 (Risorse decentrate);

Vista la legge regionale n. 22 del 2017, art. 1, con cui è stata abrogata la vice-dirigenza;

Viste (e osservazioni depositate dal magistrato istruttore con nota n. 15 del 2017;

Vista la nota n. 2922 del 6 giugno 2017 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha convocato per il 13 giugno la Camera di consiglio per discutere in contraddittorio con la Regione Liguria le osservazioni del magistrato istruttore;

Viste le deduzioni inviate dalla Regione Liguria con nota n. 210482/2017;

Visto il verbale n. 17/2017/CC della suddetta Camera di consiglio;

Vista la memoria depositata dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Liguria in data 30 giugno 2017;

Vista la nota della Regione Liguria n. 241800 dell'11 luglio 2017 contenente precisazioni sui compensi delle posizioni di responsabilità;

Viste le note n. 172418 e n. 179406 rispettivamente del 5 e 12 maggio 2017 con le quali la Regione Liguria ha trasmesso a questa Sezione il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2016, completo del conto del bilancio e del conto del patrimonio, unitamente alla relazione dei Revisori dei conti e alla relazione di accompagnamento;

Vista l'ordinanza n. 27/2017 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha convocato la Sezione per il giorno 21 luglio 2017 per il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2016;

Vista l'ordinanza n. 31/2017 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha convocato la Sezione per il giorno 18 luglio 2017, per l'audizione in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione regionale in ordine allo schema di relazione sul relativo rendiconto generale per l'anno 2016;

Viste le controdeduzioni depositate dalla Regione Liguria con nota n. 247825 del 17 luglio 2017;

Visto il verbale n. 24/2017/CC della suddetta audizione in contraddittorio;

Vista l'istanza depositata nell'udienza di parificazione del rendiconto da parte dei rappresentanti regionali con cui la Regione Liguria ha chiesto di rinviare ogni statuizione sulla vice-dirigenza a dopo l'approvazione di un disegno di legge regionale, in itinere, abrogativo della figura del vice-dirigente;

Vista l'ordinanza n. 33/2017 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto la separazione del giudizio di parificazione limitatamente al capitolo n. 200 del disegno di legge n. 55 del 14 luglio 2017, con rinvio all'udienza fissata per il giorno 14 settembre 2017;

Vista la decisione n. 65/2017 con cui la Sezione ha parificato, parzialmente, il rendiconto finanziario 2016 della Regione Liguria;

Visto il decreto n. 36/2017 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Liguria ha disposto, su richiesta della Procura contabile, il differimento del giudizio di parifica sul capitolo 200 all'udienza del 5 ottobre 2017;

Vista la nota della Regione Liguria n. 299661 del 15 settembre 2017, con la quale sono state comunicate la conclusione dell'*iter* applicativo dell'innanzi citato disegno di legge e la conseguente decurtazione delle risorse disponibili per l'anno 2017 per le politiche di sviluppo e per la produttività del personale del comparto;

Vista la memoria depositata dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Liguria in data 18 settembre 2017;



Ritenuto in fatto

Con note n. 172418 e n. 179406, rispettivamente del 5 e 12 maggio 2017, il Presidente della Regione Liguria ha trasmesso a questa Sezione di controllo, ai fini della parifica, il rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2016, completo del conto del bilancio e del conto del patrimonio, unitamente alla relazione dei Revisori dei conti, alla relazione di accompagnamento e al disegno di legge approvato con delibera n. 49 dalla Giunta regionale nella seduta del 28 aprile 2017.

L'esame della documentazione inviata dalla Regione Liguria, ha consentito di evidenziare come nel corso del 2016 siano state erogate risorse del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto di cui all'art. 15 CCNL 1° aprile 1999 (d'ora innanzi Fondo per la contrattazione decentrata) relative all'esercizio 2015 (decreto n. 552), divenute esigibili nell'esercizio esaminato (principio applicato concernente la contabilità finanziaria Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011, paragrafo 5.2 lettera a)), per retribuire le prestazioni individuali e la performance organizzativa.

Con delibera di Giunta regionale n. 1057/2016 sono state, poi, individuate le risorse relative al trattamento accessorio e premiante 2016 (esigibili nell'esercizio 2017, comprensive delle somme dovute dall'Amministrazione per oneri riflessi e IRAP) facendo riferimento a quanto analogamente erogato nell'anno 2016 per trattamento economico premiante delle prestazioni individuali e della performance organizzativa dell'anno 2015. Risorse pari ad euro 2.822.089,64 per il personale del comparto, ed euro 1.663.637,84 per la dirigenza, individuate nel bilancio gestionale 2016/2018 - Missione 1 - Programma U.01.010.000 - Macro Aggregati 101 e 102 - Capitoli 200-201-205-208-217-220-479-483-7604-7605.

Con le risorse del fondo per la contrattazione decentrata sono state retribuite, tra l'altro, le posizioni di vice-dirigenza e le posizioni organizzative. Ma tali erogazioni hanno rivelato le criticità già emerse ed evidenziate nel corso delle procedure di parifica dei rendiconti 2013, 2014 e 2015, relative ad una sospetta illegittimità costituzionale di norme che hanno costituito il fondamento delle erogazioni appena evidenziate.

La sospetta illegittimità costituzionale riguarderebbe: a) l'istituzione della vice-dirigenza, avvenuta con l'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2008; b) la copertura finanziaria delle posizioni sopra richiamate (vice-dirigenza e posizioni organizzative) con risorse del fondo per il trattamento accessorio, all'uopo incrementate *ex lege* dalla Regione Liguria con l'art. 2 della legge n. 42 del 2008.

Entrambe le norme sopra evidenziate risulterebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l) (giurisdizione e norme processuali ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa), nonché, per ciò che riguarda l'art. 2 della legge n. 42 del 2008, con l'art. 81, comma 4, concernente copertura finanziaria delle spese (nel testo antecedente alla modifica di cui all'art. 1 della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1).

Le disposizioni richiamate prevedono l'istituzione ed il finanziamento della vice-dirigenza, posizione lavorativa di responsabilità prevista dall'art. 7, comma 3, della legge 15 luglio 2002, n. 145 (Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato), che aveva aggiunto al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), l'art. 17-*bis*, il quale al comma 1, primo periodo — come modificato dall'art. 14-*octies*, comma 1, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115 (Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 e ss., della legge 17 agosto 2005, n. 168 — prevedeva:

«La contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita separata area della vice-dirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento»;

«La disposizione di cui al comma 1 si applica, ove compatibile, al personale dipendente dalle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del comparto Ministeri; l'equivalenza delle posizioni è definita con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Infine, l'art. 10, comma 3, disponeva che «La disciplina relativa alle disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 7, che si applicano a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, resta affidata alla contrattazione collettiva, sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi».



Ad avviso del magistrato istruttore, la norma rimetteva l'attuazione dell'area della vice-dirigenza alla contrattazione collettiva, sulla base di atti di indirizzo emanati dal Ministero della funzione pubblica nei confronti dell'Aran. In più, per ciò che concerne gli Enti di cui al comma 2 dell'art. 17-*bis* (Regioni ed altri enti locali), occorre l'emanazione di un decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per stabilire l'equivalenza delle posizioni tra il comparto Stato ed il comparto Regioni.

Il quadro normativo delineato costituirebbe esplicitazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, in coerenza con il sistema delineato dal decreto legislativo n. 165 del 2001, anche nel testo vigente al momento dell'emanazione di entrambe le norme regionali in esame di cui si sospetta l'incostituzionalità, che rimetteva (e tuttora rimette) allo Stato la disciplina di principio in materia di organizzazione del lavoro rinviando, poi, alla contrattazione collettiva la definizione degli istituti contrattuali, con particolare riferimento al trattamento economico(1).

(1) Art. 2, commi 2 e 3, vigente nel 2008

«I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge. 3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'art. 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva».

Art. 2, comma 3, attualmente vigente

«I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'art. 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi e salvo i casi previsti dal comma 3-ter e 3-quater dell'art. 40 e le ipotesi di tutela delle retribuzioni di cui all'art. 47-*bis*, o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva».

Art. 40, comma 3, vigente nel 2008

«La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

Art. 40, comma 3-*bis* attualmente vigente

«Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'art. 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'art. 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato. Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione».

Art. 45, commi 1, 2 e 3, vigente nel 2008

Trattamento economico. (Art. 49 del decreto legislativo n. 29 del 1993, come sostituito dall'art. 23 del decreto legislativo n. 546 del 1993) «1. Il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi. 2. Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti di cui all'art. 2, comma 2, parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi. 3. I contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva».

Art. 45, comma 3 attualmente vigente

«I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati:

- a) alla performance individuale;
- b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione;
- c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute».

Art. 45, comma 3-*bis*, attualmente vigente

«Per premiare il merito e il miglioramento della performance dei dipendenti, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, sono destinate, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, apposite risorse nell'ambito di quelle previste per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro».



A supporto delle osservazioni del magistrato istruttore milita, da un lato, l'art. 8, comma 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15, che ha interpretato l'art. 17-bis nel senso che: «la vice-dirigenza è disciplinata esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica previsione costitutiva al riguardo. Il personale in possesso dei requisiti previsti dal predetto articolo può essere destinatario della disciplina della vice-dirigenza soltanto a seguito dell'avvenuta costituzione di quest'ultima da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento. Sono fatti salvi gli effetti dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge»; dall'altro, la suprema Corte di cassazione che ha, poi, evidenziato la valenza non precettiva del suddetto art. 17-bis(2)(Cass. SS.UU. n. 14656 e Cassazione Lav. sentenza n. 28208).

Infine, nella ricostruzione fatta in sede istruttoria, ha assunto rilievo preminente la pronuncia n. 214 del 2016 della Corte costituzionale (relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, che ha abrogato le previsioni riferite alla vice-dirigenza), che ha delineato i tratti fondamentali dell'istituto evidenziando la centralità della contrattazione collettiva nell'istituzione e regolamentazione della vice-dirigenza, sia per il comparto Ministeri che per il comparto regioni - enti locali.(3)

Contrattazione collettiva nazionale che, per il comparto regioni ed autonomie locali, non ha mai istituito la figura della vice-dirigenza durante l'intero periodo di vigenza dell'istituto a livello nazionale.

Di contro, la Regione Liguria ha previsto la vice-dirigenza in ambito regionale, con l'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2008, poi concretamente attuata con la DGR n. 1647 del 2009 (Istituto della vice-dirigenza) e con la DGR n. 1494 del 2010 (Criteri per l'istituzione e l'accesso alla vice-dirigenza).

Alla illegittima istituzione della vice-dirigenza si aggiunge, poi, l'illegittima copertura finanziaria della stessa (e delle posizioni organizzative).

La Regione Liguria, con l'art. 2 della legge n. 42 del 2008, ha incrementato i fondi per il trattamento accessorio del personale con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali (art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999 e successive modifiche ed integrazioni), per un ammontare di euro 800.000,00:

«1. A decorrere dall'anno 2008 le risorse destinate alle finalità di cui all'art. 15 del Contratto collettivo nazionale di lavoro 1° aprile 1999 sono incrementate di 800.000,00 euro con carattere di certezza, stabilità e continuità. 2. Le risorse di cui al comma 1 sono utilizzate in conformità a quanto previsto in sede di contrattazione decentrata prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza».

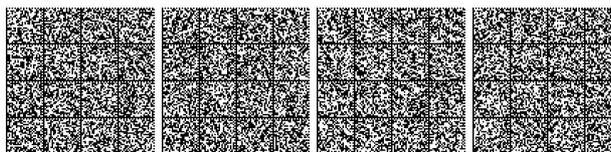
(2) Osserva la suprema Corte, nella sentenza n. 28208: «Orbene l'art. 17-bis nel prefigurare una nuova qualifica dei dipendenti pubblici — quella di vice dirigente — ne ha demandato la disciplina dell'istituzione, e quindi innanzi tutto l'istituzione, alla contrattazione collettiva, in piena sintonia con il rapporto delle fonti di disciplina del rapporto quale definito dall'art. 2 del decreto legislativo n. 165/2001 che assegna appunto in generale alla contrattazione collettiva la regolamentazione del rapporto lasciando agli atti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi generali fissati da disposizioni di legge, solo la definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi, la determinazione delle dotazioni organiche complessive». «Si tratta quindi, in sostanza, di una disciplina che, nell'immediato, non era auto-applicativa perché presupponeva la prevista istituzione della categoria da parte della contrattazione collettiva». «Il carattere esclusivo dell'investitura della contrattazione collettiva — quella del comparto di riferimento e non già una contrattazione separata per tale area categoriale — vale a sottolineare come è a quest'ultima che è demandata l'introduzione e la disciplina di questa categoria prossima alla dirigenza». «Il dato testuale dell'art. 17-bis si limita ad individuare il livello della contrattazione collettiva facoltizzata ad introdurre tale figura professionale escludendo quindi ogni altro diverso livello contrattuale».

(3) Al punto 4.1.3., la stessa sentenza, lungi dal riconoscere ai ricorrenti la qualifica di vice-dirigenti e il presumibile maggiore trattamento economico, aveva soltanto affermato che essi avevano una pretesa giuridicamente tutelata a che fosse adottato all'ARAN di cui all'art. 10, comma 3, della legge n. 145 del 2002, cioè il provvedimento amministrativo che doveva precedere la fase della contrattazione collettiva cui l'art. 17-bis del decreto legislativo n. 165 del 2001 demandava l'istituzione dell'area della vice-dirigenza.

«Tale conclusione si fonda, anzitutto, sulla coerenza dell'impugnato comma 13 rispetto al menzionato scopo — manifestato anche dalla rubrica dell'art. 5 nel quale la disposizione è contenuta — della Riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni, considerato che, come indicato nella Relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 95 del 2012, detto comma comportava una riduzione di spesa pari a 12 milioni a regime dal 2012. In tale modo, l'impugnato comma 13 si inseriva anche nell'ambito del più ampio intervento, attuato con lo stesso decreto-legge n. 95 del 2012, diretto, tra l'altro, a garantire il contenimento e la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l'efficienza e l'economicità dell'organizzazione degli enti e degli apparati pubblici (così il preambolo del decreto)».

«In secondo luogo, deve osservarsi che, con il censurato comma 13, il legislatore ha eliminato l'istituto della vice-dirigenza con riguardo, sia a tutto il comparto Ministeri, sia a tutte le altre amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (al cui personale la disposizione del comma 1 dell'art. 17-bis sull'istituzione della vice-dirigenza si applicava, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo, ove compatibile). L'indicata generale portata dell'intervento abrogativo, tale da trascendere enormemente l'ambito soggettivo del giudizio in corso — instaurato da un circoscritto numero di funzionari del solo Ministero della giustizia e diretto a ottenere l'attuazione di un giudicato soggettivamente limitato al personale di tale Ministero — costituisce un'ulteriore decisiva conferma di come la disposizione denunciata mirasse non a risolvere a favore dello Stato detto giudizio di ottemperanza ma a conseguire una riduzione della spesa delle amministrazioni pubbliche».

«4.3. Le considerazioni che si sono svolte al punto 4.1.3. — con riguardo al fatto che l'art. 5, comma 13, del decreto-legge n. 95 del 2012, è intervenuto in un ambito lasciato libero dal giudicato della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio n. 4266 del 2007, sicché nessuna sovrapposizione sussiste tra quest'ultimo e l'abrogazione, a opera dello stesso art. 5, comma 13, della previsione che demandava alla contrattazione collettiva l'istituzione dell'area della vice-dirigenza — portano a escludere che tale impugnata disposizione abbia eliminato la condizione di parità delle parti, in violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost., o leso il diritto di difesa dei ricorrenti, alterando la regolazione di interessi stabilita da sentenze esecutive, o il principio di effettività della tutela giurisdizionale».



Secondo quanto affermato dal magistrato istruttore, la Regione non avrebbe potuto aumentare i fondi destinati alla contrattazione integrativa con proprie risorse di bilancio, al di fuori ed in contrasto con le previsioni indicate dai contratti collettivi nazionali.

Come rilevato anche dal MEF, in sede di ispezione amministrativo-contabile presso la Regione, risulta illegittimo aumentare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale (al fine di finanziare l'istituzione della vice-direzione), al di fuori dei limiti previsti dai contratti collettivi nazionali relativi ai fondi per il trattamento accessorio, risultando inammissibile lo storno di ulteriori risorse di bilancio al fine di rendere i fondi stessi capienti al finanziamento del nuovo istituto, in modo da non dover procedere alla decurtazione di risorse destinate agli altri impieghi nell'ambito della contrattazione decentrata.

Esisterebbe, infatti, una espressa riserva di legge per materia prevista dalla Carta costituzionale, che assegna allo Stato la potestà di regolamentazione esclusiva nella materia «Ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lettera l: giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa).

A seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, quindi, la materia in esame rientrerebbe nell'ambito dell'ordinamento civile, in quanto tale riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione. Riserva esercitata, nel caso di specie, mediante il decreto legislativo n. 165 del 2001 (articoli 2, 40 e 45: si veda nota 1) che rinvia, per gli aspetti qui rilevanti, alla contrattazione collettiva (articoli 15 e ss. del CCNL 1° aprile 1999, come integrato e modificato dal CCNL 22 gennaio 2004, articoli 31 e ss., che individuano tassativamente le risorse che possono comporre il fondo per la contrattazione decentrata).

Di contro, la Regione ha provveduto a finanziare direttamente il fondo per la contrattazione collettiva decentrata, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto e senza una legge statale che avesse autorizzato tali incrementi, palesando l'illegittimità costituzionale del proprio operato⁽⁴⁾. Situazione che pone la legge regionale in contrasto non solo con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, ma anche con l'art. 81, comma 4, della Carta costituzionale, nella formulazione vigente al momento dell'emanazione della legge regionale n. 42 del 2008 (contrasto confermato anche ai sensi del nuovo testo dell'art. 81, comma 3).⁽⁵⁾

Difatti, la Sezione di controllo, nel giudizio di parifica dei capitoli concernenti la spesa del personale (per ciò che qui rileva, il cap. 200) deve decidere dell'applicazione di una norma di cui si contesta la legittimità costituzionale che offre, in tale sede, solo una mera copertura formale delle spese in esame. Qualora, infatti, fosse acclarata l'illegittimità della norma sopra richiamata, rilevante ai fini del bilancio regionale (in quanto è la predetta norma che consente di integrare il fondo per le risorse accessorie e, conseguentemente, di finanziare la spesa per l'indennità di vice-direzione anche per l'esercizio finanziario 2016), le spese sostenute per la vice-direzione risulterebbero prive di copertura sostanziale, con conseguente violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 81 Cost.

Secondo il magistrato istruttore la violazione del precetto costituzionale appare maggiormente rilevante considerando che le risorse individuate dalla legge n. 42 del 2008 sono state utilizzate non solo per finanziare la vice-direzione, ma anche le posizioni organizzative e le indennità per le alte professionalità.

Ed, invero, la prima posizione di vice-direzione è stata istituita ed attribuita solo nel 2010. Sono seguite, poi, altre posizioni di vice-direzione (fino ad un massimo di dieci). Le risorse che hanno incrementato il fondo alla fine dell'esercizio 2008, pertanto, non sono state utilizzate inizialmente per finanziare il pagamento delle posizioni di vice-direzione, bensì per retribuire posizioni organizzative (si vedano, ad esempio, gli accordi stipulati con le organizzazioni sindacali il 5 agosto 2008 ed il 13 luglio 2010).

Pertanto, la destinazione delle economie di cui sopra al finanziamento delle posizioni organizzative concorre ad evidenziare il contrasto con la contrattazione collettiva nazionale, in quanto si finanzia il fondo per la produttività con somme che non appaiono riconducibili a quelle elencate dal pertinente art. 15 del CCNL 1° aprile 1999.

Le risorse che hanno incrementato il fondo per il trattamento accessorio ammontavano, inizialmente, nell'esercizio 2008, ad euro 800.000,00, per ridursi negli esercizi 2009/2016 ad euro 723.032,00.

(4) La Corte costituzionale (pronuncia n. 339 del 2011) ha sancito l'illegittimità costituzionale di una norma regionale della Lombardia che disciplinava un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto di impiego è stato privatizzato; ne consegue che essa rientrava nella materia dell'ordinamento civile, come si desume, del resto, dall'art. 45, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165/2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

(5) Art 81, comma 4, Cost. nel testo antecedente alla novella del 2012: «Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Art. 81, comma 3, Cost. nel testo vigente: «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».



Il magistrato istruttore ha concluso, quindi, evidenziando che il quadro normativo regionale si porrebbe in contrasto con la Carta costituzionale nei termini che seguono:

1) l'art. 10 della legge n. 10 del 2008 si appaleserebbe in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in quanto istituisce la vice-dirigenza, regolando, quindi, una materia riservata alla competenza per materia esclusiva dello Stato (che con il decreto legislativo n. 165 del 2001, integrato dalla legge n. 145 del 2002 per ciò che concerne la vice-dirigenza, assegna alla contrattazione collettiva la definizione dell'istituto in esame);

2) l'art. 2, comma 1, della legge n. 42 del 2008 si manifesterebbe in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione (nella precedente e nuova formulazione) in quanto incrementa il fondo per il trattamento accessorio in modo illegittimo, in violazione della riserva assoluta che assegna, sulla base di legge statale (nella materia dell'ordinamento civile), alla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, la determinazione e l'assegnazione delle risorse del fondo per la contrattazione collettiva. Nonché con l'art. 81, quarto comma, della Cost. (ante riforma), in quanto l'illegittimità della norma di cui alla legge n. 42 del 2008 e del conseguente incremento del fondo per il trattamento accessorio determina una copertura solo formale delle spese relative alla vice-dirigenza ed alle posizioni organizzative, privando le stesse di una copertura sostanziale. Inoltre, la Regione aveva ben presente il quadro delineato e ben poteva riallinearsi ai principi costituzionali evidenziati.

Le indicate criticità sono state rappresentate dalla Sezione di controllo alla Regione Liguria con nota n. 2922 del 6 giugno 2017 ai fini della discussione delle stesse in Camera di consiglio, con la partecipazione del Procuratore generale.

La Regione ha controdedotto alle osservazioni del magistrato istruttore evidenziando che le due leggi regionali avrebbero perfezionato un processo complessivo di riorganizzazione dell'Ente, attribuendo al fondo per la contrattazione decentrata risorse con carattere di certezza, stabilità e continuità.

La Regione ha, altresì, affermato che, a seguito dell'abrogazione della vice-dirigenza ad opera dell'art. 8, comma 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 53 del 5 marzo 2009), gli effetti prodotti dalla legislazione regionale sarebbero stati salvaguardati in quanto il predetto articolo dispone che «sono fatti salvi gli effetti dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge.» In altri termini, «l'istituto della vice-dirigenza in Regione Liguria è stato introdotto in vigenza della legge statale come norma di principio; la Regione Liguria ha emanato, in virtù della propria autonomia organizzativa, una afferente disciplina attuativa mediante apposite leggi; successivamente, lo Stato ha delineato diversamente l'organizzazione dei suoi uffici, abrogando la legge di disciplina dell'istituto in questione, dopo che la Regione autonomamente aveva già legiferato in materia compatibilmente con le proprie condizioni organizzative e finanziarie».

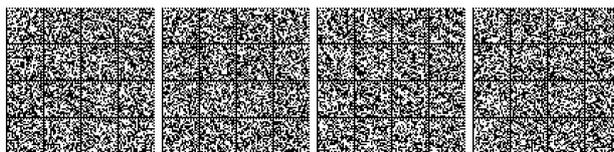
Motivo per cui, sempre secondo la Regione, «le norme regionali non sono un intervento in materia di ordinamento civile ma semplicemente un esercizio del potere di auto-organizzazione da parte dell'Autonomia regionale in presenza, peraltro, di omologa legislazione dello Stato, garantendo nello stesso tempo il principio di libertà sindacale, per cui competono alle rappresentanze sindacali con l'Amministrazione la condivisione dei criteri per i conferimenti degli incarichi e fa eventuale condivisione della graduazione dei relativi compensi fino alla misura massima stabilita per le posizioni di alte professionalità dai contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del comparto regioni - autonomie locali vigenti nel tempo. A tale potere di auto organizzazione, peraltro, non può che essere correlata una conseguente capacità di finanziamento, come peraltro è avvenuto con l'art. 2 della legge regionale 24 novembre 2008, n. 42».

La Procura, intervenendo in Camera di consiglio, ha condiviso i dubbi sollevati dal magistrato istruttore, ritenendo illegittime le norme sotto i profili costituzionali sopra richiamati.

Al termine dell'adunanza in Camera di consiglio, la Sezione regionale di controllo ha fissato il termine di 20 giorni per il deposito di memorie in ordine alla questione inerente i dubbi di legittimità costituzionale contenuti nelle osservazioni del magistrato istruttore in tema di trattamenti accessori del personale e, in particolare, circa le leggi regionali in materia di vice-dirigenza regionale e relativa copertura della spesa.

La procura, in data 30 giugno 2017 ha depositato memoria con cui ha condiviso i dubbi del magistrato istruttore circa la legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale n. 10/2008 e dell'art. 2 della legge regionale n. 42/2008 in relazione ai precetti costituzionali di cui all'art. 117, comma 2, lettera l) ed art. 81, comma 4, nonché con riferimento agli articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, della Costituzione.

Ad avviso della Procura, è «opportuno sviluppare alcune considerazioni aggiuntive che portano a dubitare ulteriormente della conformità al dettato costituzionale della citata legge regionale n. 42/2008 con riferimento ad un distinto parametro costituzionale, analizzando la norma sotto un distinto angolo visuale. Il citato art. 2 ha istituito, in via legislativa, un incremento delle risorse decentrate, segnatamente delle risorse stabili di cui all'art. 15 CCNL 1° aprile 1999, in materia di trattamento economico accessorio del personale del comparto. Appare possibile una confliggenza della citata norma regionale, non solo sotto il profilo dell'ordinamento civile, per l'aspetto contrattuale lavoristico, ma altresì, sotto l'aspetto dell'incremento della spesa pubblica, con la previsione di cui all'art. 117, comma 3, laddove riserva allo Stato



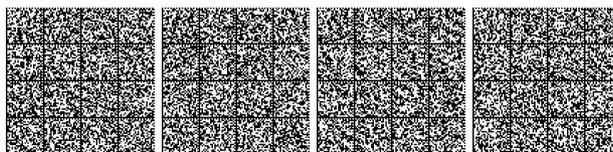
la normazione della disciplina di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica, La Regione, infatti, può legiferare nell'esercizio della potestà concorrente, solo con legge rispettosa dei principi declinati dal legislatore statale. Risulta al riguardo che lo Stato, ponendo i basilari fondamenti normativi per coordinare la finanza pubblica — incluse le norme generali sul trattamento economico dei pubblici impiegati — sia titolare della relativa potestà proprio al fine dell'esercizio della suddetta funzione di coordinamento finanziario, anche in chiave di controllo ed indirizzo degli effetti economici derivanti dalle norme in tema di finanza pubblica.

In argomento lo Stato risulta essere intervenuto, tra l'altro, adottando l'art. 45 del decreto legislativo n. 165/2001 che ha fissato il basilare principio per cui (testo vigente al 2008): il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Dunque la scelta statale è stata quella di sottrarre alla fonte legislativa ogni diretta competenza al riguardo, demandando al procedimento di contrattazione, con le correlate garanzie esistenti — anche in ordine alla compatibilità dei relativi costi e, pertanto, alla sostenibilità della spesa pubblica — la possibilità di intervenire anche in ordine ad eventuali incrementi del trattamento accessorio. D'altro canto, in attuazione di tale previsione (che nella sostanza ha inteso contrattualizzare la fonte), l'art. 15, unitamente all'art. 17 del CCNL regioni-enti locali 1° aprile 1999, ha formato la materia, in particolare disciplinando le modalità di finanziamento delle remunerazioni accessorie. Nel caso di specie invece la Regione Liguria con propria legge ha incrementato tale spesa pubblica. Del resto va ricordato che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la spesa di personale non è minuta voce di dettaglio delle spese, ma si presenta come fondamentale aggregato della spesa corrente, dunque le relative disposizioni legislative statali assurgono a principio fondamentale, anche nel quadro dell'art. 117 Cost. (Corte cost. n. 108/2011; *cf.* anche la n. 217/2012). Così, a titolo esemplificativo, la norma dell'art. 9 del decreto-legge n. 78/2010, che ha posto un limite al trattamento economico erogabile ai dipendenti pubblici anche delle regioni, è stata ritenuta legittima in quanto espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost. 28 marzo 2014, n. 61). Il carattere finalistico dell'azione di coordinamento della finanza pubblica esige che a livello centrale possano collocarsi non solo la determinazione delle norme fondamentali ma puntuali poteri affinché la finalità di coordinamento possa essere concretamente realizzata (Corte cost. 30 dicembre 2003, n. 376; 22 luglio 2011, n. 229). Ad esempio poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione dati e di controllo (in questo senso ancora la citata sentenza n. 229/2011).

Del resto è stato affermato, ripetutamente, che i vincoli discendenti da previsioni di principio di coordinamento della finanza pubblica devono essere rispettati anche dalle regioni ad autonomia speciale (Corte cost. 18 gennaio 2013, n. 3). Dunque, se a livello statale sono state disegnate predeterminate regole per la fissazione del trattamento retributivo, anche accessorio, mediante istituti peculiari, quale la contrattazione collettiva, che ha alla propria base direttive unitarie indirizzate nei confronti dell'ARAN, quale agenzia pubblica di riferimento per tutti i comparti contrattuali pubblici, è evidente che tale meccanismo sia stato disegnato al fine della concreta realizzazione di quel coordinamento voluto dalla Costituzione ed intestato innanzitutto allo Stato e che lo stesso debba essere osservato da parte dei legislatori regionali, posto che altrimenti la finalità di coordinamento e controllo della spesa pubblica sarebbe frustrata. D'altro canto, l'art. 96, decreto legislativo n. 165/2001, nell'ambito della disciplina del procedimento di contrattazione collettiva prevede, tra le altre verifiche di carattere generale ed unitarie sul territorio nazionale, anche la certificazione di compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di bilancio, affidandone la competenza alla Corte conti. Si aggiunga ancora che la disciplina legislativa, mediante il rinvio alla contrattazione collettiva, ha inteso offrire copertura alla relativa procedimentalizzazione di fonte negoziale, che ha sancito altresì mediante l'art. 5 del già citato CCNL 1° aprile 1999 che a sua volta la contrattazione collettiva decentrata integrativa, anche a livello regionale, sia soggetta ad un puntuale controllo di compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio mediante l'organo di revisione. Si aggiunga, altresì, che la norma regionale ligure del 2008 appare confliggente anche con le previsioni legislative statali che hanno posto nel corso del tempo, anche nei confronti delle regioni, puntuali limiti a tutte le spese di personale e come tale risulta contrastare anche sotto tale profilo con l'art. 117, comma 3, Cost. A titolo ricognitivo ed esemplificativo si può far riferimento all'art. 1, comma 198, della legge n. 266/2005, che poneva obblighi di riduzione della spesa di personale per varie annualità. Del resto, proprio tale legge — al pari delle altre recanti previsioni in materia — costituiva, per espresso dettato del legislatore (comma 206), esplicitazione di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

Parimenti, altra norma in materia di contenimento della spesa di personale, anche a carico delle autonomie regionali, è rappresentata dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, che ha posto vincoli finalizzati alla riduzione della suddetta spesa. D'altro canto, tale previsione ha richiamato l'esigenza del rispetto da parte delle regioni degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695 del citato art. 1.



Segnatamente, si tratta di richiamo innanzitutto a previsione (comma 655) secondo cui le norme vincolistiche in questione costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Le suddette previsioni, che hanno previsto una contrazione della spesa di personale, pertanto, non paiono essere state rispettate dalla norma regionale in questione (art. 2 legge regionale n. 42/2008), per cui le stesse risultano essere rilevanti, quali norme interposte, nel necessario scrutinio di costituzionalità, rispetto ai citati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2. Anche sotto tale ultimo profilo pertanto la norma regionale non appare esente da vizi di legittimità costituzionale.»

In data 13 luglio 2017 la Sezione ha approvato la bozza della relazione prevista dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, sopra richiamato e dall'art. 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, ed ha trasmesso la stessa all'Amministrazione ed al Procuratore regionale.

Con ordinanza n. 27 del 2017 il Presidente ha fissato per il 21 luglio apposita adunanza pubblica, al fine di garantire il contraddittorio sulle osservazioni contenute nella suddetta bozza di relazione, tra cui quelle relative alla presunta illegittimità costituzionale delle norme sopra richiamate.

La Procura ha depositato le proprie conclusioni confermando quanto già affermato con la memoria del 30 giugno 2017, chiedendo di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale n. 10/2008, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli articoli 117, comma 2, lettera l) (ordinamento civile) e 81, comma 4, Cost. (nel testo anteriore alla legge costituzionale n. 1/2012) e dell'art. 2 della legge regionale n. 42/2008, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli articoli 117, comma 2, lettera l) (ordinamento civile), 117, comma 3 (coordinamento della finanza pubblica), 81, comma 4, (nel testo anteriore alla legge costituzionale n. 1/2012) e 119, comma 2. Conclusioni confermate oralmente nel corso dell'adunanza pubblica.

La Regione ha depositato in adunanza istanza di rinvio di ogni statuizione in merito ai profili di illegittimità costituzionale in quanto la giunta regionale, in data 14 luglio 2017, ha approvato un disegno di legge (n. 55/2017) finalizzato ad abrogare le norme regionali istitutive della vice-dirigenza, con decurtazione del fondo del comparto delle risorse economiche utilizzate per il finanziamento delle posizioni di vice-dirigenza in essere. Rinvio richiesto sino all'avvenuta approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio regionale, programmata per i primi giorni di agosto, prima della sospensione estiva dei lavori.

Con ordinanza n. 33/2017 del 21 luglio 2017, il Collegio ha sospeso e disposto il rinvio al 5 settembre, previa separazione, del giudizio di parificazione del rendiconto regionale relativo all'esercizio 2016, limitatamente al capitolo n. 200, nel quale confluiscono le risorse finanziarie che remunerano le componenti retributive accessorie della vice-dirigenza, al fine di verificare l'eventuale attualità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 10 della legge regionale n. 10/2008 e 2, comma 1, della legge regionale n. 42/2008, per contrasto con gli articoli 117, 81, 119 Cost., dopo l'intervenuta approvazione del disegno di legge regionale con cui si intende procedere all'abrogazione del controverso istituto.

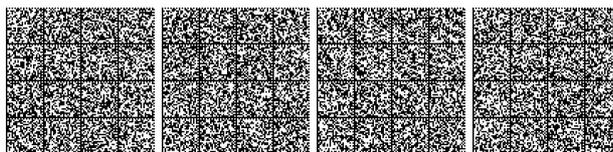
Con successivo decreto presidenziale n. 36 del 2017, su istanza della Procura contabile, è stata fissata l'odierna udienza per la continuazione del giudizio e sono stati fissati alle parti il termine del 19 settembre 2017, per il deposito di memorie conclusive e il successivo termine perentorio del 28 settembre 2017, per il deposito delle memorie di replica.

In data 15 settembre 2017 la Regione Liguria, con nota n. 299661, ha trasmesso la legge regionale 7 agosto 2017, n. 22 (pubblicata sul Bollettino ufficiale dell'11 agosto 2017), con cui il consiglio regionale ha disposto l'abrogazione della vice-dirigenza a decorrere dall'entrata in vigore della norma medesima, disponendo la riduzione delle risorse del fondo per le risorse decentrate, per un ammontare pari alla retribuzione di posizione corrisposta alle posizioni di vice-dirigenza in essere al momento dell'abrogazione.

In data 18 settembre 2017, la Procura contabile regionale ha depositato memoria evidenziando che l'abrogazione della norma istitutiva della vice-dirigenza non ha fatto venire meno i dubbi di costituzionalità già formulati con i precedenti atti in quanto, ai fini della definizione del giudizio di parifica (che residua per il capitolo afferente la spesa di personale), continua a risultare rilevante la questione già prospettata con riferimento all'art. 10 della legge regionale n. 10/2008, posto che tale norma risulta aver trovato piena applicazione per l'esercizio 2016, essendo la vice-dirigenza venuta meno solo dal 12 agosto 2017.

Ha osservato la Procura «che la Regione Liguria, se da un lato ha effettivamente eliminato l'anomalia rappresentata dalla presenza nel proprio assetto del personale dei vice-dirigenti (unica Regione ad avere istituito tale figura), dall'altro lato non ha effettuato un intervento legislativo volto ad incidere in alcun modo sull'assetto preesistente e quindi ovviamente, per quanto rileva in questa sede, sull'esercizio 2016.

Conseguentemente, in virtù della scelta legislativa regionale compiuta con la legge regionale n. 22/2017, per il 2016 gli incarichi di vice-dirigenti e le relative remunerazioni allocate nel bilancio di esercizio non sono stati posti in alcun modo in discussione dalla disciplina regionale.



Va, infatti, osservato che per quanto l'iniziativa del legislatore regionale sia nata al fine di far venire meno la vice-dirigenza a seguito del contenuto delle osservazioni espresse dalla magistratura contabile (a partire dalla nota del 6 giugno 2017 del magistrato istruttore della Sezione regionale di controllo e proseguendo con gli atti scritti e la requisitoria orale del Procuratore regionale), tuttavia la legge regionale n. 22/2017 ha implicitamente confermato l'asserita legittimità dell'assetto precedente, non prevedendo né l'eventuale arresto di ogni ulteriore pagamento eventualmente dovuto ai vice-dirigenti (ad esempio eventuali retribuzioni di risultato non ancora corrisposte) né l'illegittimità dei pagamenti fatti a titolo di retribuzione di posizione e di risultato nel 2016, né tantomeno l'eventuale recupero delle somme versate nel suddetto esercizio.

Conseguentemente, i dubbi di costituzionalità già formulati da questa Procura regionale con i precedenti atti non possono che essere confermati in questa sede e, ai fini della definizione del giudizio di parifica (che residua per il capitolo afferente la spesa di personale), continua a risultare rilevante la questione già prospettata con riferimento all'art. 10 della legge regionale n. 10/2008, posto che tale norma risulta aver trovato piena applicazione per l'esercizio 2016, essendo la vice-dirigenza venuta meno solo dal 12 agosto 2017».

Pertanto, ad avviso della Procura, permangono integri i dubbi di costituzionalità relativi alla previsione dell'art. 10 della legge regionale n. 10/2008 con cui è stata prevista l'istituzione della vice-dirigenza a livello regionale, per contrasto con l'art. 117, comma 2, l) (ordinamento civile - competenza esclusiva statale) della Costituzione.

Difatti, «la norma non pare conforme al precetto costituzionale laddove istituisce tale area, mentre in tale ambito la competenza risulta ascrivibile allo Stato (ordinamento civile). Inoltre, risulta confliggente con la previsione statale di cui all'art. 17-bis decreto legislativo n. 165/2001 sulla vice-dirigenza, introdotto nel 2002, e successivamente venuta meno per effetto del decreto-legge n. 95/2012. D'altro canto, anche la giurisprudenza della Corte di cassazione ha escluso che la norma di cui all'art. 17-bis avesse portata precettiva, delineandone la portata meramente programmatica (Cass., sez. Lav. 22 novembre 2011, n. 28208).

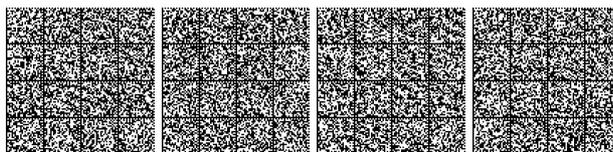
Al riguardo è stato anche chiarito dalla Cassazione che l'unica fonte deputata all'effettiva istituzione dell'area della vice-dirigenza sarebbe stata la contrattazione collettiva, secondo l'iter previsto dalla legge statale (e non certo sic et simpliciter una legge regionale), affermandosi che l'art. 17-bis — nel prefigurare una nuova qualifica dei dipendenti pubblici — quella di vice-dirigente — ne ha demandato la disciplina dell'istituzione, e quindi innanzi tutto l'istituzione, alla contrattazione collettiva, in piena sintonia con il riparto delle fonti di disciplina del rapporto quale definito dal decreto legislativo n. 165 del 2001, art. 2, che assegna in generale alla contrattazione collettiva la regolamentazione del rapporto lasciando agli atti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi generali fissati da disposizioni di legge, solo la definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi, la determinazione delle dotazioni organiche complessive.

Dunque la tesi difensiva della Regione Liguria, contenuta nella nota del 12 giugno 2017, secondo cui l'istituzione della vice-dirigenza regionale, avvenuta nel 2008, sarebbe stata resa possibile dalla portata precettiva della norma del 2002, prima della norma di interpretazione autentica del 2009, non risulterebbe corretta.

Di contro, l'intervento del legislatore regionale appare aver invaso un campo d'azione proprio del legislatore statale (ordinamento civile, in particolare sulla materia della contrattazione pubblica) che aveva espressamente riservato alla negoziazione tra le parti, nell'ambito di un iter disegnato dallo stesso legislatore statale».

Osserva la Procura che recentemente è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 8/2016, che ha introdotto l'art. 8-*quater* alla legge regionale n. 25/2006 della Regione Liguria in materia di trattamento del personale regionale ribadendo che «la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» e che «il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal ché la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quello del rapporto di impiego rientra nella materia dell'ordinamento civile ed è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» (Corte cost., 11 luglio 2017, n. 160). Quanto sopra ad ulteriore conferma della dedotta illegittimità costituzionale dell'istituzione della vice-dirigenza regionale rispetto all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

La Procura ha sottolineato, inoltre, come la Regione Liguria, con l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2017, non abbia nemmeno disposto l'abrogazione dell'art. 2 della legge regionale n. 42 del 2008, con cui erano state incrementate, per euro 800.000,00, le risorse per il Fondo per la contrattazione decentrata del comparto di cui all'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999. La norma richiamata, sempre ad avviso della Procura, ha «solo operato un intervento molto limitato, avendo esclusivamente disposto che il suddetto fondo, come incrementato dal citato art. 2 legge regionale n. 42/2008, è decurtato limitatamente alle risorse utilizzate per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato degli incarichi di vice-dirigenza in essere alla data di entrata in vigore della legge. Ciò significa, innanzitutto, che l'art. 2 della legge regionale n. 42/2008, non è stato ad oggi abrogato».



Ha osservato, ancora, la Procura contabile, come «i dubbi di costituzionalità erano diretti, innanzitutto, proprio nei riguardi del comma 1, ove tale norma ha incrementato, in maniera illegittima ad avviso di questa Procura, il fondo per le risorse accessorie. Si evidenzia, infatti, che con la legge regionale n. 42/2008 il legislatore regionale ha colto l'occasione dell'istituzione della vice-dirigenza per incrementare (in modo non consentito) il fondo di cui all'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999 della somma di ben Euro 800.000,00, destinata non esclusivamente (bensì prioritariamente) alla vice-dirigenza, ma effettivamente utilizzata nel corso degli anni a remunerare in gran parte personale non dirigente e non destinatario degli incarichi di vice-dirigente, così come accaduto nel 2016, esercizio oggetto dell'odierno giudizio di parifica. Risulta, infatti, che nel 2016 il fondo di cui all'art. 15 CCNL 1° aprile 1999, alimentato effettivamente altresì con le risorse di cui all'art. 2 legge regionale n. 42/2008 per Euro 723.032,00, sia stato impiegato per remunerare i vice-dirigenti limitatamente ad Euro 112.000,00 per le retribuzioni di posizione ($7 \times 16.000,00$) ed Euro 42.000,00 per le retribuzioni di risultato ($7 \times 6.000,00$) per un totale di Euro 154.000,00. Dunque, la residua parte delle risorse (Euro 569.032,00) è stata destinata ed utilizzata nell'ambito del fondo di cui all'art. 15 per il restante personale.

In concreto, pertanto, secondo la previsione dell'art. 2 della legge regionale n. 22/2017, il fondo di cui all'art. 15 viene decurtato (solo per il futuro, ovvero dal 12 agosto 2017 in poi, senza alcuna incidenza per il 2016) della somma pari a quella utilizzata per i vice-dirigenti, che dovrebbe corrispondere ad euro 154.000,00, secondo i dati forniti per il 2016 (*cf.* nota di risposta del Segretario generale della Regione Liguria del 5 giugno 2017, pervenuta alla Sezione il 6 giugno 2017, prot. n. 2921)».

Dato che trova riscontro nella deliberazione di giunta regionale 4 settembre 2017 n. 713, con cui il Fondo per la contrattazione decentrata è stato decurtato per il futuro della misura annua di euro 154.000,00 (2018), stabilendosi per il 2017 — trovando la decurtazione applicazione solo dal 12 agosto — che la riduzione del fondo sia pari ad euro 59.283,00 (poco meno di 5/12 dell'importo annuo di Euro 154.000,00).

Conseguentemente, la Procura regionale «reitera le argomentazioni già espresse precedentemente in ordine al fatto che l'art. 2 legge regionale n. 42/2008 non risulta essere conforme a Costituzione con riferimento agli articoli 117, comma 2, lettera l) (ordinamento civile), 117, comma 3 (coordinamento della finanza pubblica), 81, comma 4 (copertura della spesa, nel testo vigente *ratione temporis*) e 119, comma 2 (principi di coordinamento della finanza pubblica)».

In tal senso vengono sviluppate nella memoria le argomentazioni già evidenziate in quella depositata in data 30 giugno 2017 e nella requisitoria del 21 luglio 2012.

Allo stesso modo, la Regione Liguria ha depositato memoria con la quale ha sostenuto che la vice-dirigenza è ormai stata abrogata e che il fondo per le risorse decentrate è stato ridotto dell'ammontare pari alle somme destinate a retribuire le posizioni attinenti la vice-dirigenza.

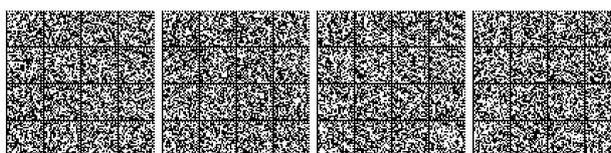
All'odierna udienza le parti come in epigrafe rappresentate hanno sostanzialmente confermato le argomentazioni sopra esposte.

Considerato in diritto

1. L'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, dispone che «Il rendiconto generale della Regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale».

Gli articoli del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti richiamati si riferiscono alla parifica del rendiconto generale dello Stato e disciplinano la procedura del giudizio di parificazione (art. 40), il profilo contenutistico (art. 39) e la contestualizzazione dell'attività di parifica con una relazione sul rendiconto (art. 41).

L'estensione del giudizio di parifica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è coerente con il ruolo di «garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico» che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti e che è stato confermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013, nella quale, richiamando anche la pregressa giurisprudenza, è stato affermato che «alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (articoli 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Ita-



lia all'Unione europea (articoli 11 e 117, primo comma, Cost.)». Infatti, il giudizio di parifica per le regioni a statuto ordinario è stato introdotto, come precisa il primo comma dell'art. 1 del citato decreto-legge n. 174/2012, «al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni».

2. Nel corso dell'esame del conto del bilancio del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2016, la Sezione di controllo si è soffermata sulla verifica della spesa del personale, con particolare attenzione ai compensi destinati a retribuire le posizioni di responsabilità erogate a carico del fondo per la contrattazione decentrata, con specifico riferimento alla vice-dirigenza ed alle posizioni organizzative.

Dalle risultanze contabili è emerso che nel 2016 sono state erogate risorse del fondo accessorio relative all'esercizio 2015 (con decreto n. 552), divenute esigibili nell'esercizio 2016 (principio applicato concernente la contabilità finanziaria Allegato 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011, paragrafo 5.2 lettera a)). Mentre, con DGR 1057/2016 sono state individuate le risorse relative al trattamento accessorio e premiante 2016 (esigibili nell'esercizio 2017, comprensive delle somme dovute dall'Amministrazione per oneri riflessi e IRAP) in un ammontare analogo a quanto erogato nell'anno 2016, per trattamento economico premiante delle prestazioni individuali e della performance organizzativa dell'anno 2015. Risorse pari ad euro 2.822.089,64 per il personale del comparto, ed euro 1.663.637,84 per la dirigenza, individuate nel bilancio gestionale 2016/2018 - Missione 1 - Programma U.01.010.000 - Macro Aggregati 101 e 102 - Cap. 200-201-205-208-217-220-479-483-7604-7605.

Sul quadro contabile descritto rilevano due norme regionali, entrambe emanate nel corso del 2008.

Con l'art. 10 delta legge n. 10 del 2008, la Regione Liguria ha istituito la vice-dirigenza. La norma, ora abrogata, disponeva che:

«1. Nell'ambito del processo complessivo di riorganizzazione dell'Ente e comunque nell'anno 2008, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale - Assemblea Legislativa della Liguria e la Giunta regionale, con provvedimento assunto d'intesa, previa concertazione con le rappresentanze sindacali, istituiscono l'area della vice-dirigenza, tenuta anche conto dei principi di cui al decreto legislativo n. 165/2001.

2. Con il provvedimento di cui al comma 1 sono definite in particolare le modalità di conferimento, le attribuzioni della vice-dirigenza nonché la tipologia di atti che i dirigenti possono delegare.

3. Alla vice-dirigenza può accedere il personale di categoria D dipendente della Regione Liguria con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti per accedere alla dirigenza.

4. Alla vice-dirigenza, in attesa di uno specifico contratto collettivo nazionale di lavoro, si applicano i vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro del Comparto regioni-autonomie locali».

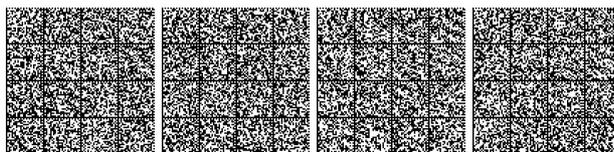
Successivamente, con l'art. 2 della legge n. 42 del 2008, la Regione ha incrementato i fondi per il trattamento accessorio del personale con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali (art. 15 del CCNL 1° aprile 1999 e successive modifiche ed integrazioni), per un ammontare di euro 800.000,00:

«1. A decorrere dall'anno 2008 le risorse destinate alle finalità di cui all'art. 15 del contratto collettivo nazionale di lavoro 1° aprile 1999 sono incrementate di 800,000,00 euro con carattere di certezza, stabilità e continuità.

2. Le risorse di cui al comma 1 sono utilizzate in conformità a quanto previsto in sede di contrattazione decentrata prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza».

La Sezione dubita della legittimità costituzionale, sia dell'art. 10 della legge n. 10 del 2008 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, in quanto istituisce la vice-dirigenza regolando una materia riservata alla competenza per materia esclusiva dello Stato (che con il decreto legislativo n. 165 del 2001, integrato dalla legge n. 145 del 2002 per ciò che concerne la vice-dirigenza, assegna alla contrattazione collettiva la definizione dell'istituto in esame), sia dell'art. 2, comma 1, della legge n. 42 del 2008, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione (nella precedente e nuova formulazione), in quanto il fondo per il trattamento accessorio viene incrementato in modo illegittimo, in contrasto con la riserva assoluta che assegna, sulla base di legge statale (nella materia dell'ordinamento civile), alla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, la determinazione e l'assegnazione delle risorse del fondo per la contrattazione collettiva.

La norma da ultimo citata appare, poi, in contrasto anche con l'art. 81, quarto comma, della Cost. (ante riforma 2012), in quanto l'illegittimità della norma di cui alla legge n. 42 del 2008 e del conseguente incremento del fondo per il trattamento accessorio, determina una copertura solo formale delle spese relative alla vice-dirigenza ed alle posizioni organizzative, le quali risultano, invece, prive di una copertura sostanziale.



Conseguentemente, la Sezione di controllo non ha potuto parificare il capitolo di bilancio n. 200 su cui sono imputati i pagamenti per retribuire le posizioni di vice-dirigenza e le posizioni organizzative.

Tuttavia, prima di illustrare la non manifesta infondatezza di tali dubbi, si ritiene necessario soffermarsi preliminarmente sulla legittimazione di questa Corte ad adire il Giudice delle leggi, nonché sulla rilevanza della questione nel giudizio in corso.

3. Per quanto riguarda la legittimazione della Sezione di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parificazione del rendiconto, si osserva che questo giudizio si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, prevede la partecipazione del Procuratore generale in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza, sicché la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 165/1963, 121/1966, 142/1968, 244/1995 e 213/2008) ha riconosciuto «alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali» (sentenza n. 213/2008).

Alla giurisprudenza costituzionale formatasi in riferimento al giudizio di parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni ad autonomia speciale, si affianca ormai una giurisprudenza che ha riconosciuto in capo alle Sezioni di controllo la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica del rendiconto delle regioni.

Con la sentenza n. 181/2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate dalla Sezione di controllo per il Piemonte per contrasto con gli articoli 81 e 119 della Costituzione, dal momento che consentono una spesa non coperta in presenza di disavanzo di amministrazione.

Con la sentenza n. 107/2016 ha risolto la questione di legittimità costituzionale relativa ad una disposizione della legge della Regione Molise di assestamento del bilancio di previsione dell'anno finanziario 2014.

Con la sentenza n. 89/2017 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme regionali ivi richiamate che per contrasto con l'art. 81 Cost., dal momento che consentono una spesa non coperta e non prevista da nessuna disposizione di legge vigente.

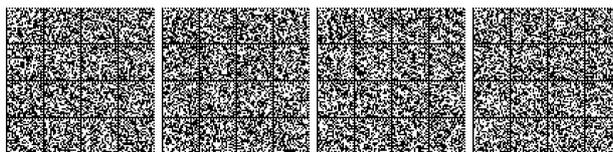
Se, pertanto, appare indubbia la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di legittimità costituzionale, rilevante è l'individuazione dei parametri costituzionali che possono fungere da riferimento per l'impugnazione delle norme incidenti sul giudizio di parifica.

La consolidata giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione al ricorso per contrasto delle norme sospette di illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 81 della Costituzione. Il Giudice delle leggi, dopo aver premesso che la Corte dei conti svolge «una funzione di garanzia dell'ordinamento», di «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato preordinato a tutela del diritto oggettivo», ha affermato che «tali caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità limitatamente a profili attinenti alla copertura finanziaria di leggi di spesa, perché il riconoscimento della relativa legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sent. n. 226 del 1976). È proprio in relazione a queste ipotesi che la Corte ha auspicato (sent. n. 406 del 1989) che quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza dell'art. 81 della Costituzione, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie» (sentenza n. 384/1991).

Il solo precetto di cui all'art. 81 Cost. non appare oggi più sufficiente a garantire la tenuta degli equilibri finanziari ed il rispetto dei principi che regolano la gestione delle risorse pubbliche. Come osservato dalla Sezione di controllo per il Piemonte, le valutazioni relative all'esatta individuazione dei parametri costituzionali (per lungo tempo limitati all'art. 81) devono essere «adeguate al mutato quadro dell'ordinamento costituzionale..... mentre al momento delle pronunzie sopra richiamate l'unica norma della Costituzione in materia di finanza pubblica era costituita dall'art. 81 e dalla legge costituzionale n. 3/2001».

I giudici piemontesi, con tali argomentazioni, hanno inteso ricomprendere tra i parametri costituzionali l'art. 119, comma 6, della Costituzione (in materia di indebitamento) e l'art. 97 «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci».

Ma il ragionamento può e deve essere esteso a tutte quelle norme costituzionali che in modo diretto o indiretto involgono la materia della finanza pubblica, apprestando tutela alle risorse pubbliche ed alla loro corretta utilizzazione.



Nel caso di specie, la Regione Liguria, legiferando in una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ha determinato un aumento sensibile della spesa del personale che costituisce, per la sua importanza strategica, non già una minuta voce di dettaglio nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma un importante aggregato della spesa corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (in tal senso, tra le altre, Corte costituzionale sentenza n. 108/2011).

In tal modo si appresta una tutela delle risorse pubbliche più ampia, finalizzata al contenimento della spesa, in un contesto che vede l'Ordinamento italiano impegnato a rispettare obiettivi di finanza pubblica interni e comunitari.

Non solo, quindi, contenimento della spesa del personale mediante il ricorso ai principi di coordinamento della finanza pubblica (materia concorrente: sul punto è copiosa la giurisprudenza costituzionale), ma anche mediante il ricorso ad altri precetti costituzionali, qualora l'inosservanza degli stessi determini un aumento della spesa che non trova giustificazione nell'ordinamento giuridico. E non solo in termini di tetti di spesa e limiti alla stessa, ma anche in termini di violazione di procedure mediante le quali si persegue, comunque, la corretta determinazione della spesa del personale e delle dinamiche alla stessa legate.

In tal senso appare rilevante la questione di costituzionalità posta da questa Sezione in quanto la violazione della riserva di legge statale da parte della Regione Liguria in una materia quale quella dell'ordinamento civile, ha determinato una dinamica espansiva della spesa di personale non sottoposta alla verifica, in termini di *an e quantum*, dei soggetti deputati dalla legge a verificarne i presupposti: l'ARAN per quanto riguarda la parte pubblica (secondo le direttive delle competenti Amministrazioni) e le organizzazioni sindacali per ciò che concerne il personale impiegato nel settore pubblico.

Difatti, la procedura individuata dallo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa riservata in materia di ordinamento civile, ai fini dell'istituzione della vice-dirigenza e del finanziamento della stessa (e delle posizioni organizzative) mediante il ricorso alla contrattazione collettiva, ha chiaramente lo scopo di verificare, con i soggetti interessati, la sostenibilità di tali istituti in termini di risorse finanziarie disponibili e la corretta attribuzione dei compensi ai soggetti titolari di posizioni lavorative, rilevanti in termini di produttività e performance.

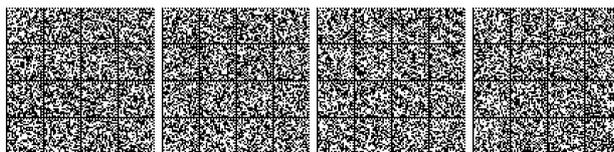
Infine, questo Collegio non può non condividere quanto osservato dalla Sezione di controllo per il Piemonte, laddove ha evidenziato come il giudizio di parificazione, allo stato della legislazione vigente, è l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di costituzionalità in via incidentale, in riferimento ai principi costituzionali in materia di finanza pubblica, le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi. Conseguentemente, ove si escludesse la legittimazione di questa Corte a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento ai parametri sopra individuati, si verrebbe a creare, di fatto, una sorta di spazio legislativo immune dal controllo di costituzionalità attivabile in via incidentale, laddove la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della Sezione di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in relazione all'esigenza di assicurare al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte» (Corte costituzionale sentenza n. 226/1976).

Ritiene, pertanto, la Sezione di essere legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non solo con riferimento all'art. 81 della Costituzione, ma anche con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera l),

4. Entrambe le questioni di costituzionalità che si intende sollevare sono, poi, rilevanti nel presente giudizio. Come disposto dall'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), al quale l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 rinvia, l'oggetto del giudizio di parifica è il seguente: «La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese, ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro».

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 213/2008 ha affermato la legittimazione della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione a sollevare questione di legittimità costituzionale «avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali».

Nel caso di specie, le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale, incidono sull'articolazione della spesa e sul *quantum* della stessa, poiché l'una istituisce posizioni giuridiche di vice-dirigenza, che altrimenti non avrebbero titolo ad essere retribuite; l'altra determina un effetto espansivo della spesa mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio con cui, poi, la regione ha retribuito soggetti che non ne avrebbero avuto titolo o che ne avrebbero avuto titolo ma in misura diversa.



Pertanto, la verifica della spesa del personale nell'ambito del giudizio di parifica, con riferimento alle fattispecie evidenziate, consente alle Sezioni di controllo di ergersi a garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico che il legislatore ha attribuito alla Corte dei conti.

In tal senso, si giustifica una parifica parziale con esclusione, quindi, delle poste di spesa «alterate». Nella fattispecie in esame, la Sezione evidenzia come la parifica del capitolo di spesa 200, Missione 1 - Programma U.01.010.000 - Macro Aggregati 101 e 102, comporta l'applicazione dell'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2008, che ha istituito la vice-dirigenza, nonché dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 42 del 2008 che ha finanziato la vice-dirigenza e le posizioni organizzative.

Difatti, le due norme, se pur risalenti nel tempo, continuano ad esplicare la loro efficacia anche nel corso dell'esercizio finanziario 2016, incidendo sui risultati finanziari finali e, conseguentemente, sul rendiconto regionale (oggetto di parifica).

In tal senso, la previsione di posti di vice-dirigenza nel corso dell'esercizio 2016, determina il pagamento delle retribuzioni di posizione sul capitolo 200 cit. L'ammontare di tali compensi è determinato, poi, dall'entità del fondo per il trattamento accessorio che, come già rilevato, risulta incrementato, a decorrere dall'anno 2008, con risorse per euro 800.000,00, aventi carattere di certezza, stabilità e continuità. Incremento di cui, come detto, se ne dubita la legittimità.

Questo Collegio ritiene, pertanto, di non poter applicare norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale e, conseguentemente, di non poter parificare il capitolo di spesa richiamato.

Sospetto di illegittimità che non si riscontrano, invece, nei confronti degli articoli 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione, come invece prospettato dalla Procura contabile.

Tali norme assegnano alla legislazione concorrente Stato-Regioni la materia del coordinamento della finanza pubblica, consentendo al legislatore nazionale di intervenire con leggi che individuano principi ed obiettivi finalizzati alla riduzione ed al contenimento della spesa del personale, da perseguire ad opera delle pubbliche amministrazioni interessate. In tal senso, emerge con ancor maggior vigore l'importanza che assume il controllo della spesa del personale al fine di conseguire obiettivi di finanza pubblica interni e comunitari.

Nel caso di specie, tuttavia, la Procura contabile, nel richiamare numerose norme che hanno individuato principi di coordinamento della finanza pubblica in materia di spesa del personale, non ha dimostrato quali di esse sarebbero state violate dalla regione (né questa Sezione ha accertato al riguardo violazioni in sede di parifica) con incidenza sull'esercizio finanziario 2016.

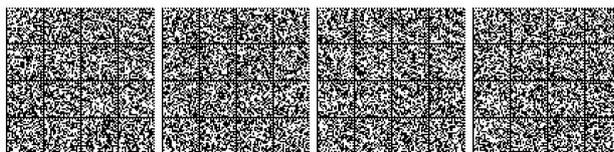
Appare, pertanto, non rilevante e manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale sollevata in rapporto agli articoli 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione.

5. La rilevanza della questione permane anche a seguito dell'abrogazione dell'istituto della vice-dirigenza, avvenuto con l'art. 1 della legge regionale n. 22 del 2017.

Difatti, il comma 2, dell'art. 2 e l'art. 3 della legge citata, dispongono l'entrata in vigore della legge il giorno successivo alla pubblicazione nel bollettino ufficiale (quindi dal 12 agosto 2017). Pertanto, il Legislatore regionale ha disposto l'abolizione della figura dei vice-dirigenti solo per il futuro, escludendo qualsivoglia applicazione di carattere retroattivo.

Come osservato dalla Procura contabile, ciò significa che la Regione Liguria, se da un lato ha effettivamente eliminato l'anomalia rappresentata dalla presenza nel proprio assetto del personale dei vice-dirigenti (unica Regione ad avere istituito tale figura), dall'altro non ha effettuato un intervento legislativo volto ad incidere in alcun modo sull'assetto preesistente e quindi, per quanto rileva in questa sede, sull'esercizio 2016. Conseguentemente In virtù della scelta legislativa regionale compiuta con la suddetta legge, per il 2016 gli incarichi di vice-dirigenti e le relative remunerazioni allocate nel bilancio di esercizio non sono stati posti in alcun modo in discussione. Va, infatti, osservato che, per quanto l'iniziativa del legislatore regionale sia nata al fine di far venire meno la vice-dirigenza, tuttavia la legge regionale n. 22/2017 ha, implicitamente, confermato l'assenza di legittimità dell'assetto precedente, non prevedendo né l'eventuale arresto di ogni ulteriore pagamento eventualmente dovuto ai vice-dirigenti (ad esempio eventuali retribuzioni di risultato non ancora corrisposte), né l'illegittimità dei pagamenti fatti a titolo di retribuzione di posizione e di risultato nel 2016, né tantomeno l'eventuale recupero delle somme versate nel suddetto esercizio.

In tale quadro normativo, permane la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, come ha insegnato la Corte costituzionale che ha costantemente affermato «la persistenza della rilevanza, anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia stata dichiarata incostituzionale o sostituita da una successiva, in quanto, allorché un determinato atto amministrativo sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata o dichiarata costituzionalmente illegittima, la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione» (sentenza n. 177 del 2012; nonché, tra le altre, sentenze nn. 321 del 2011, 209 del 2010, 391 del 2008 e 509 del 2000).



Del resto, i due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono eguali fra loro, ma si muovono su piani diversi ed hanno, soprattutto, effetti diversi. Mentre la dichiarazione di incostituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge rende la norma inefficace *ex tunc* quindi, estende la sua invalidità a tutti i rapporti giuridici ancora pendenti al momento della decisione della Corte, restandone così esclusi soltanto i «rapporti esauriti», l'abrogazione, opera solo per l'avvenire, atteso che anche la legge abrogante è sottoposta alla regola di cui all'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, secondo cui «la legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo». Fatta salva l'ipotesi dell'abrogazione con effetti retroattivi, ipotesi che però non ricorre nella fattispecie in esame dove, di contro, è assolutamente pacifico che l'art. 10 legge regionale n. 10/2008 abbia avuto concreta applicazione per anni e che siano stati nominati e remunerati vari vice-dirigenti, segnatamente nel corso dell'esercizio 2016; dunque, ben può e deve essere sollevata questione di legittimità costituzionale del citato art. 10, vigente nel 2016, anno oggetto del giudizio di parifica (essendo la vice-dirigenza venuta meno solo dal 12 agosto 2017).

6. Con l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2017, la Regione Liguria non ha, poi, disposto l'abrogazione dell'art. 2 della legge regionale 24 novembre 2008, n. 42, con cui erano state incrementate, per Euro 800.000,00, le risorse per il Fondo per la contrattazione decentrata del comparto di cui all'art. 15 del CCNL 1° aprile 1999, bensì ha operato un intervento molto limitato, avendo esclusivamente statuito che il suddetto fondo, come incrementato dal citato art. 2 legge regionale n. 42/2008, venisse decurtato limitatamente alle risorse utilizzate per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato degli incarichi di vice-dirigenza in essere alla data di entrata in vigore della legge.

Ciò significa, innanzitutto, che l'art. 2 della legge regionale n. 42/2008 risulta tuttora vigente. Si tratta, tra l'altro, di norma che al comma 2 continua a prevedere la vice-dirigenza recitando «Le risorse di cui al comma 1 sono utilizzate in conformità a quanto previsto in sede di contrattazione decentrata prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza.»

Parimenti, al comma 3, tale articolo continua a disciplinare la retribuzione spettante ai vice-dirigenti prevedendo che: «Ai vice dirigenti è attribuita la retribuzione di posizione fino alla misura massima stabilita per le posizioni delle alte professionalità dai contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del comparto regioni - autonomie locali vigenti nel tempo. La retribuzione di risultato può variare da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 50 per cento della retribuzione di posizione in godimento». Evidentemente, quindi, il quadro legislativo regionale oggi risulta essere disarmonico, anche perché l'art. 2 della citata legge regionale n. 42/2008 è stato espressamente richiamato dalla legge regionale n. 22/2017, ma lo stesso legislatore regionale non ha inteso abrogarlo.

Pertanto, anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 2 della legge regionale n. 42 del 2008 risulta tuttora rilevante ai fini del giudizio di parifica poiché nel 2016 il fondo di cui all'art. 15 CCNL 1° aprile 1999, alimentato con le risorse di cui all'art. 2 della legge regionale n. 42/2008 per euro 723.032,00, è stato impiegato per remunerare i vice-dirigenti, limitatamente ad euro 112.000,00 per le retribuzioni di posizione ($7 \times 16.000,00$) e ad euro 42.000,00 per le retribuzioni di risultato ($7 \times 6.000,00$), per un totale di Euro 154.000,00. Mentre la parte residua del suddetto incremento, pari ad euro 569.032,00, è stata destinata ed utilizzata nell'ambito del fondo di cui all'art. 15 per il restante personale (in particolare per retribuire le posizioni organizzative).

In concreto, pertanto, secondo la previsione dell'art. 2 della legge regionale n. 22/2017, il fondo di cui all'art. 15 viene decurtato (solo per il futuro, ovvero dal 12 agosto 2017 in poi, senza alcuna incidenza per il 2016) della somma pari a quella utilizzata per i vice-dirigenti, che dovrebbe corrispondere ad euro 154.000,00, secondo i dati forniti per il 2016 (*cf.* nota di risposta del Segretario generale della Regione Liguria del 5 giugno 2017, pervenuta alla Sezione il 6 giugno 2017, prot. n. 2921). Tale dato trova riscontro e conferma nella deliberazione di giunta regionale 4 settembre 2017 n. 713, con cui il Fondo per la contrattazione decentrata è stato decurtato per il futuro della misura annua di euro 154.000,00 (2018), stabilendosi per il 2017 — trovando la decurtazione applicazione solo dal 12 agosto — che la riduzione del fondo è pari ad euro 59.283,00 (poco meno di 5/12 dell'importo annuo di euro 154.000,00).

Sotto tale profilo, quindi, la legge regionale n. 22/2017 non ha fatto venire meno, per l'esercizio 2016, la rilevanza circa la prospettata questione di costituzionalità dell'art. 2 della legge regionale n. 42/2008; ed inoltre, ha operato per il futuro una riduzione del tutto parziale del fondo, che nella sostanza conferma in gran parte l'incremento delle risorse deciso nel 2008, della cui conformità ai parametri costituzionali sopra richiamati è lecito dubitare.

7. Quanto alla non manifesta infondatezza, la Sezione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2008 per contrasto con l'art. 117, comma 2 (ordinamento civile - competenza esclusiva statale). La norma in questione prevede l'istituzione della vice-dirigenza, posizione lavorativa di responsabilità introdotta dall'art. 7, comma 3, della legge 15 luglio 2002, n. 145, che aveva integrato il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, aggiungendo l'art. 17-*bis*, che, al comma 1, primo periodo — come modificato dall'art. 14-*octies*, comma 1, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 agosto 2005, n. 168 — statuiva:

«La contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplina l'istituzione di un'apposita separata area della vice-dirigenza nella quale è ricompreso il personale laureato appartenente alle posizioni C2 e C3, che abbia maturato complessivamente cinque anni di anzianità in dette posizioni o nelle corrispondenti qualifiche VIII e IX del precedente ordinamento»;



Il comma 2 prevedeva, ancora, che «La disposizione di cui al comma 1 si applica, ove compatibile, al personale dipendente dalle altre amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, appartenente a posizioni equivalenti alle posizioni C2 e C3 del compatto Ministeri; l'equivalenza delle posizioni è definita con decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.»

Infine, l'art. 10, comma 3, disponeva che «La disciplina relativa alle disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 7, che si applicano a decorrere dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, resta affidata alla contrattazione collettiva, sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi.»

Il quadro normativo evidenziato rimetteva, con molta chiarezza, l'attuazione dell'area della vice-dirigenza, alla contrattazione collettiva sulla base di atti di indirizzo emanati dal Ministero della funzione pubblica nei confronti dell'Aran. In più, per ciò che concerne gli enti di cui al comma 2 dell'art. 17-bis (Regioni ed altri enti locali) richiedeva, per l'attuazione dell'istituto, l'emanazione di un decreto del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze per stabilire l'equivalenza delle posizioni tra il comparto Stato ed il comparto regioni.

Le suddette previsioni legislative erano, pertanto, esplicitazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'Ordinamento civile, in coerenza con il sistema delineato dal decreto legislativo n. 165 del 2001, vigente al momento dell'emanazione delle norme regionali in esame, che rimetteva (e tuttora rimette) allo Stato la disciplina di principio in materia di organizzazione del lavoro rinviando, poi, alla contrattazione collettiva la definizione degli istituti contrattuali, con particolare riferimento al trattamento economico. Il testo vigente nel 2008 prevedeva:

«Art. 2, comma 2. I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalla legge sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge».

«Art. 2, comma 3. I rapporti individuali di lavoro di cui al comma 2 sono regolati contrattualmente. I contratti collettivi sono stipulati secondo i criteri e le modalità previste nel titolo III del presente decreto; i contratti individuali devono conformarsi ai principi di cui all'art. 45, comma 2. L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale. I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva».

«Art. 40, comma 3. La contrattazione collettiva disciplina, in coerenza con il settore privato, la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi, la struttura contrattuale e i rapporti tra diversi livelli. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

«Art. 45, comma 3. I contratti collettivi definiscono, secondo criteri obiettivi di misurazione, trattamenti economici accessori collegati: a) alla produttività individuale; b) alla produttività collettiva tenendo conto dell'apporto di ciascun dipendente; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate obiettivamente ovvero pericolose o dannose per la salute. Compete ai dirigenti la valutazione dell'apporto partecipativo di ciascun dipendente, nell'ambito di criteri obiettivi definiti dalla contrattazione collettiva».

In tal senso, esplicativo è l'art. 8, comma 1, della legge 4 marzo 2009, n. 15, che ha interpretato l'art. 17-bis nel senso che: «la vice-dirigenza è disciplinata esclusivamente ad opera e nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento, che ha facoltà di introdurre una specifica previsione costitutiva al riguardo. Il personale in possesso dei requisiti previsti dal predetto articolo può essere destinatario della disciplina della vice-dirigenza soltanto a seguito dell'avvenuta costituzione di quest'ultima da parte della contrattazione collettiva nazionale del comparto di riferimento. Sono fatti salvi gli effetti dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge».



Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione ha escluso che la norma di cui all'art. 17-*bis* avesse portata precettiva, delineandone la portata meramente programmatica (Cass., sez. Lav. 22 novembre 2011, n. 28208).

Al riguardo è stato anche chiarito dalla Cassazione che l'unica fonte deputata all'effettiva istituzione dell'area della vice-dirigenza sarebbe stata la contrattazione collettiva, secondo l'*iter* previsto dalla legge statale (e non certo sic et simpliciter una legge regionale). La stessa ha affermato che «l'art. 17-*bis* — nel prefigurare una nuova qualifica dei dipendenti pubblici — quella di vice-dirigente — ne ha demandato la disciplina dell'istituzione, e quindi innanzi tutto l'istituzione, alla contrattazione collettiva, in piena sintonia con il riparto delle fonti di disciplina del rapporto quale definito dal decreto legislativo n. 165 del 2001, art. 2, che assegna, appunto, in generale alla contrattazione collettiva la regolamentazione del rapporto lasciando agli atti organizzativi delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi generali fissati da disposizioni di legge, solo la definizione delle linee fondamentali di organizzazione degli uffici, l'individuazione degli uffici di maggiore rilevanza e dei modi di conferimento della titolarità dei medesimi, la determinazione delle dotazioni organiche complessive.»

Dunque la tesi difensiva della Regione Liguria, contenuta nella nota del 12 giugno 2017, secondo cui l'istituzione della vice-dirigenza regionale, avvenuta nel 2008, sarebbe stata resa possibile dalla portata precettiva della norma del 2002, prima della norma di interpretazione autentica del 2009, non appare condivisibile.

Sulla corretta interpretazione del quadro normativo relativo alla vice-dirigenza, soccorre anche la Corte costituzionale che, con la pronuncia n. 214 del 2016 (relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, che ha abrogato la vice-dirigenza), delinea i tratti fondamentali dell'istituto in esame evidenziando la centralità della contrattazione collettiva nell'istituzione e regolamentazione della vice-dirigenza, sia per il comparto Ministeri che per il comparto regioni - enti locali.

A supporto delle argomentazioni esposte, si evidenzia che di recente è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 8/2016, che ha introdotto l'art. 8-*quater* nella legge regionale n. 25/2006 della Regione Liguria in materia di trattamento del personale regionale, ribadendosi che «la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva» e che «il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quello del rapporto di impiego rientra nella materia dell'ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato» (Corte cost., 11 luglio 2017, n. 160). Ciò ad ulteriore conferma della ipotizzata illegittimità costituzionale dell'istituzione della vice-dirigenza regionale rispetto al parametro dell'art. 117, comma 2, lettera l), della Costituzione.

La Sezione dubita, altresì, della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale n. 42 del 2008 per contrasto con l'art. 117, comma 2 (ordinamento civile - competenza esclusiva statale) e con l'art. 81, comma 4 (nel testo vigente *ratione temporis*), per la relativa copertura finanziaria.

Con la predetta norma la Regione ha finanziato le posizioni di vice-dirigenza. Difatti, l'art. 2 della legge n. 42 del 2008 ha incrementato i fondi per il trattamento accessorio del personale con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali (art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999 e successive modifiche ed integrazioni), per un ammontare di euro 800.000,00:

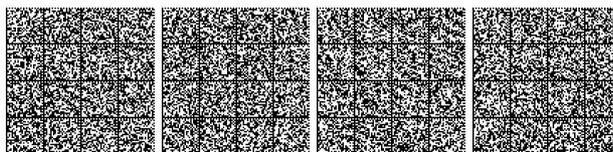
«1. A decorrere dall'anno 2008 le risorse destinate alle finalità di cui all'art. 15 del Contratto collettivo nazionale di lavoro 1° aprile 1999 sono incrementate di 800.000,00 euro con carattere di certezza, stabilità e continuità.»

«2. Le risorse di cui al comma 1 sono utilizzate in conformità a quanto previsto in sede di contrattazione decentrata prioritariamente per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza.»

Sembrerebbe, pertanto, illegittima la copertura finanziaria per la retribuzione della vice-dirigenza poiché la Regione non avrebbe avuto la possibilità di aumentare le risorse destinate alla contrattazione integrativa con proprie risorse di bilancio, al di fuori ed in contrasto con le previsioni indicate dai contratti collettivi nazionali.

Come rilevato anche dalla relazione MEF in sede di ispezione amministrativo-contabile presso la Regione, risulta illegittimo aumentare le risorse destinate al trattamento accessorio del personale (al fine di finanziare l'istituzione della vice-dirigenza), al di fuori dei limiti previsti dai contratti collettivi nazionali relativi ai fondi per il trattamento accessorio, risultando inammissibile lo storno di ulteriori risorse di bilancio al fine di rendere i fondi stessi capienti al finanziamento del nuovo istituto, in modo da non dover procedere alla decurtazione di risorse destinate agli altri impieghi nell'ambito della contrattazione decentrata.

Sul punto, infatti, esiste una espressa riserva di legge per materia prevista dalla Carta costituzionale, che assegna allo Stato la potestà di regolamentazione esclusiva nella materia «Ordinamento civile» (art. 117, comma 2, lettera l): giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa).



A seguito della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la materia in esame rientra nell'ambito dell'ordinamento civile riservato allo Stato ai sensi dell'art. 112, comma 2, lettera l), della Costituzione. Riserva esercitata, nel caso di specie, mediante il decreto legislativo n. 165 del 2001 (si veda nota 1) che rinvia, per gli aspetti qui rilevanti, alla contrattazione collettiva (articoli 15 e ss. del CCNL 1° aprile 1999, come integrato e modificato dal CCNL 22 gennaio 2004 articoli 31 e ss., che individuano tassativamente le risorse che possono comporre il fondo per la contrattazione decentrata).

La possibilità, pertanto, che con legge regionale si vada a modificare un aspetto fondamentale del rapporto di lavoro subordinato, nell'ambito del pubblico impiego, quale è l'aspetto retributivo, non risulta affatto ammissibile posto che operando in tale modo si incide in ambito contrattuale, ovvero in un segmento riconducibile all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, come già messo in luce dalla Corte costituzionale (sentenza 22 dicembre 2011, n. 339).

La Corte costituzionale ha, infatti, statuito — occupandosi di una legge regionale che disponeva l'aumento del trattamento economico accessorio — che la norma impugnata «... disciplina un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato (*ex plurimis*: sentenza n. 77 del 2011, punto 3 del considerato in diritto), sicché rientra nella materia dell'ordinamento civile, come si desume, del resto, dall'art. 45, comma 1, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.» (Corte cost. n. 339/2011). In questo stesso senso anche la recente pronuncia della Corte costituzionale 11 luglio 2017, n. 160 che ha affermato «... In particolare, dall'art. 2, comma 3, terzo e quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni), emerge il principio per cui il trattamento economico dei dipendenti pubblici è affidato ai contratti collettivi, di tal che la disciplina di detto trattamento e, più in generale, quella del rapporto di impiego pubblico rientra nella materia dell'ordinamento civile riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sentenze nn. 72 del 2017, 211 e 61 del 2014, 286 e 225 del 2013, 290 e 215 del 2012, 339 e 77 del 2011, 332 e 151 del 2010). Anche la posizione dei dipendenti regionali è attratta dalla citata disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001; per cui anche per il personale delle regioni il rapporto di impiego è regolato dalla legge dello Stato e, in virtù del rinvio da questa operato, dalla contrattazione collettiva. La disposizione della Regione Liguria, qui oggetto di scrutinio — al di là della anomala sovrapposizione del trattamento di trasferta (che propriamente consiste in una indennità compensativa del disagio materiale e psicofisico che può comportare il raggiungimento della sede di lavoro) al diverso trattamento che spetta al dipendente in caso di protrazione, in sede, dell'orario di lavoro — concerne, comunque, un aspetto della retribuzione; e, per tale assorbente profilo, incide dunque sulla materia dell'ordinamento civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato. E ciò, di per sé, ne comporta l'illegittimità costituzionale».

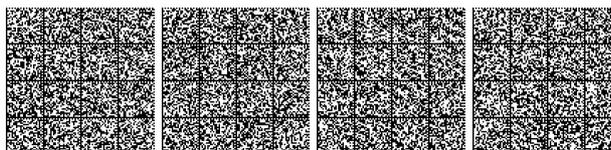
Nel caso di specie la Regione ha provveduto a finanziare direttamente il fondo per la contrattazione collettiva decentrata, al di fuori della contrattazione collettiva nazionale di comparto e senza una legge statale che abbia autorizzato tali incrementi, palesando l'illegittimità costituzionale del proprio operato. Situazione che pone la legge regionale in contrasto non solo con l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, ma anche con l'art. 81, comma 4, della Carta costituzionale vigente al momento dell'emanazione della legge regionale n. 42 del 2008 (contrasto confermato anche ai sensi del nuovo testo dell'art. 81, comma 3).

Difatti, nel momento in cui la Sezione di controllo nell'ambito del giudizio di parifica, deve prendere in esame i capitoli destinati al pagamento del trattamento accessorio, dovrebbe dare applicazione ad una norma della cui legittimità costituzionale si dubita. Pertanto, vi sarebbe una copertura della spesa solo formale. Qualora fosse acclarata l'illegittimità costituzionale di una norma che rileva ai fini del bilancio regionale, le spese sostenute per la vice-dirigenza sarebbero prive di copertura sostanziale, con conseguente violazione del precetto costituzionale di cui all'art. 81, comma 4 (oggi terzo comma).

Ma la violazione del precetto costituzionale assume maggiore rilevanza considerando che le risorse di cui si discorre sono state utilizzate non solo per finanziare la vice-dirigenza, ma anche le posizioni organizzative e le indennità per le alte professionalità.

La legge n. 42 del 2008 ha integrato il fondo per il trattamento accessorio, nei termini sopra esposti, sin dal 2008. Ma la prima posizione di vice-dirigenza è stata istituita ed attribuita solo nel 2010. Sono seguite, poi, altre posizioni di vice-dirigenza per un totale di sette.

Pertanto, l'illegittima costituzione del fondo si appalesa non solo nei confronti del finanziamento della vice-dirigenza ma, ancor di più, nei confronti del finanziamento delle posizioni organizzative e di alta professionalità, avvenuto con le economie realizzate sui fondi destinati alla vice-dirigenza.



In altri termini, le risorse che hanno incrementato il fondo alla fine dell'esercizio 2008, non potendo essere utilizzate, in toto o in parte, per il finanziamento della vice-dirigenza sono state destinate al finanziamento della produttività di altre categorie di personale.

Pertanto, anche la destinazione delle economie di cui sopra al finanziamento delle posizioni organizzative concorre ad evidenziare il contrasto con la contrattazione collettiva nazionale, in quanto si implementa il fondo per la produttività con somme che non appaiono riconducibili a quelle elencate dall'art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999. Le risorse in oggetto di cui al fondo per il trattamento accessorio sono le seguenti: esercizio 2008 euro 800.000,00; esercizi 2009/2016 euro 723.032,00.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria:

visti gli articoli 81, 119 e 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Solleva la questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dall'art. 117, secondo comma, lettera l), dell'art. 10, della legge regionale n. 10 del 2008;

Solleva, altresì, la questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri stabiliti dagli articoli 117, comma 2, lettera l) e 81, comma 4, nel testo antecedente alla modifica introdotta dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1, dell'art. 2, della legge regionale n. 42 del 2008;

Ordina la sospensione del giudizio per la voce non parificata e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione.

Dispone che, a cura della segreteria della Sezione, ai sensi dell'art. 23, ultimo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sia notificata al presidente della Regione Liguria e al Procuratore regionale quali parti in causa e sia comunicata al presidente del consiglio regionale della Liguria.

Così deciso in Genova, nella Camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2017.

Il Presidente: VIOLA

Il relatore: BELSANTI

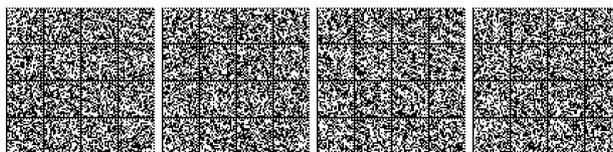
18C00047

N. 35

Ordinanza del 15 novembre 2017 della Corte di cassazione sul ricorso promosso da B. B. contro Consiglio notarile di Milano e Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano

Professioni - Notaio - Sanzioni disciplinari - Applicazione della destituzione se il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per la violazione dell'art. 147 della legge notarile, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi all'ultima violazione.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Sull'ordinamento del notariato e degli archivi notarili), art. 147, comma 2, come sostituito dall'art. 30 del decreto legislativo 1 agosto 2006, n. 249 (Norme in materia di procedimento disciplinare a carico dei notai, in attuazione dell'articolo 7, comma 1, lettera e), della L. 28 novembre 2005, n. 246).



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Vincenzo Mazzacane - Presidente;
Luigi Giovanni Lombardo - rel. consigliere;
Giuseppe Grasso, consigliere;
Raffaele Sabato, consigliere;
Gianluca Grasso, consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 22933-2016 proposto da:

B. B. elettivamente domiciliato in Roma, Via Monte Zebio 37, presso lo studio dell'avvocato Alessandro Graziani, che lo rappresenta e difende unitamente all'avvocato Massimo Rossi; ricorrente;

Contro Consiglio notarile di Milano, elettivamente domiciliato in Roma, Via Sistina 42, presso lo studio dell'avvocato Francesco Giorgianni, che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati Matteo Gozzi e Remo Danovi; controricorrente;

nonché contro Procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Milano, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano; intimati;

avverso l'ordinanza n. 1605/2015 della Corte d'appello di Milano, depositata il 12 luglio 2016;

Udita la relazione della causa svolta nella Camera di consiglio del 18 luglio 2017 dal consigliere Luigi Giovanni Lombardo;

Udito il pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale Alberto Celeste, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso;

Udito l'avvocato Massimo Rossi, difensore della ricorrente, che ha chiesto raccoglimento del ricorso;

Udito l'avvocato Francesco Giorgianni, difensore del resistente, che ha chiesto raccoglimento del controricorso;

Fatti di causa

1. — La notaio B. B., esercente in ..., fu sottoposta a procedimento disciplinare su richiesta del Consiglio notarile di Milano e, con decisione n.... della Commissione amministrativa regionale di disciplina (CO.RE.DI.) della Lombardia, fu condannata alla sanzione disciplinare della destituzione.

Era avvenuto che, in vari esposti pervenuti al Consiglio notarile di Milano, diversi clienti della notaio avevano lamentato che quest'ultima, quale sostituto di imposta, non aveva versato all'erario le somme trattenute — in occasione degli atti da lei rogati — ai fini del pagamento delle imposte indirette, cosicché l'Agenzia delle entrate aveva richiesto ai clienti della medesima di versare le imposte *de quibus*.

Per fatti analoghi la notaio B. era stata già sottoposta per due volte a procedimento disciplinare dinanzi alla CO.RE.DI. della Lombardia ed era stata condannata, con decisione n. ... del ..., alla sanzione di mesi due di sospensione e, con decisione n. ... del ..., alla sanzione di un anno di sospensione.

2. — Avverso la decisione della Commissione amministrativa regionale di disciplina della Lombardia, l'incolpata propose reclamo alla Corte di appello di Milano, che, con ordinanza del 12 luglio 2016, rigettò il gravame.

3. — Per la Cassazione di tale ordinanza ha proposto ricorso B. B. sulla base di sei motivi.

Ha resistito con controricorso il Consiglio notarile di Milano, che ha proposto altresì ricorso incidentale condizionato affidato ad un motivo.

Il Procuratore generale presso la Corte di appello di Milano e il Procuratore della Repubblica presso il locale Tribunale sono rimasti intimati.

La ricorrente ha depositato memoria ex art. 378 codice di procedura civile



Ragioni della decisione

Col ricorso la notaio B. lamenta, tra le altre doglianze, la violazione e la falsa applicazione di norme di diritto (ex art. 360 n. 3 codice di procedura civile), nonché il vizio di motivazione del provvedimento impugnato (ex art. 360 n. 5 codice di procedura civile), per avere la Corte di appello ritenuto che l'art. 147, secondo comma, dell'ordinamento del notariato imponga sempre la irrogazione della sanzione disciplinare della destituzione qualora il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per violazione del medesimo art. 147, violi nuovamente la medesima disposizione e per avere, altresì, ritenuto che l'irrogazione della destituzione non possa essere esclusa dalla concessione delle attenuanti generiche.

Va premesso che l'art. 144, primo comma, della legge 16 febbraio 1913 n. 89 («Ordinamento del notariato e degli archivi notarili»), come sostituito dall'art. 26 decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, stabilisce: «Se nel fatto addebitato al notaio ricorrono circostanze attenuanti ovvero quando il notaio, dopo aver commesso l'infrazione, si è adoperato per eliminare le conseguenze dannose della violazione o ha riparato interamente il danno prodotto, la sanzione pecuniaria è diminuita di un sesto e sono sostituiti l'avvertimento alla censura, la sanzione pecuniaria, applicata nella misura prevista dall'art. 138-bis, comma 1, alla sospensione e la sospensione alla destituzione».

L'art. 147 dell'ordinamento dei notariato, come sostituito dall'art. 30 decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, stabilisce poi: «È punito con la censura o con la sospensione fino ad un anno o, nei casi più gravi, con la destituzione, il notaio che pone in essere una delle seguenti condotte: a) compromette, in qualunque modo, con la propria condotta, nella vita pubblica o privata, la sua dignità e reputazione o il decoro e prestigio della classe notarile; b) viola in modo non occasionale le norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato; c) fa illecita concorrenza ad altro notaio, con riduzioni di onorari, diritti o compensi, ovvero servendosi dell'opera di procuratori di clienti, di richiami o di pubblicità non consentiti dalle norme deontologiche, o di qualunque altro mezzo non confacente al decoro ed al prestigio della classe notarile.

La destituzione è sempre applicata se il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per la violazione del presente articolo, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi all'ultima violazione».

Nel quadro del trattamento sanzionatorio previsto per il notaio che si renda responsabile di illecito disciplinare, può rilevarsi come la disposizione dell'art. 144 detti una norma di «carattere generale», che vale per tutti i casi in cui non venga altrimenti disposto; una norma in forza della quale, ogni volta che ricorrono circostanze attenuanti, deve applicarsi una sanzione più lieve (nei termini previsti dalla stessa disposizione) rispetto a quella edittale.

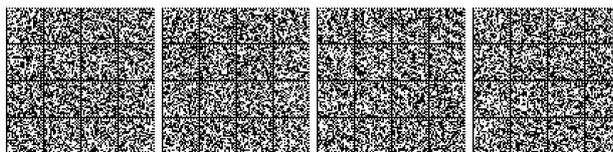
Al contrario, l'art. 147, secondo comma, detta una norma di «carattere speciale» rispetto alla detta regola generale: essa, per gli illeciti disciplinari previsti dal primo comma della medesima disposizione, stabilisce che «La destituzione è sempre applicata se il notaio, dopo essere stato condannato per due volte alla sospensione per la violazione del presente articolo, vi contravviene nuovamente nei dieci anni successivi all'ultima violazione».

Ciò vuol dire che, in tale ipotesi, il trattamento sanzionatorio è insensibile alla eventuale «lievità» in concreto del fatto costituente illecito disciplinare, essendo la sanzione prevista dalla legge in modo inderogabile, sulla base di una presunzione *iuris et de iure* di gravità del fatto.

In altre parole, in presenza della recidiva reiterata infradecennale richiamata dall'art. 147, secondo comma, della legge citata, va sempre applicata la sanzione della destituzione, non potendosi, pur quando ricorrano circostanze attenuanti, addivenirsi alla sostituzione della sanzione della destituzione con quella della sospensione.

Così configurata la disciplina legislativa, la Corte ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, in relazione agli articoli 3 e 24 Cost.

È costante, nella giurisprudenza costituzionale, la considerazione secondo cui l'art. 3 Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo sia alla funzione di difesa sociale sia a quella di tutela delle posizioni individuali. E la tutela del principio di proporzionalità, nel campo del diritto penale, ha condotto a «negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso le pene, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (Corte cost., sentenze n. 341 del 1994 e n. 409 del 1989). In questa prospettiva, va ricordato anche l'art. 49, numero 3), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e che ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati, in forza dell'art. 5, comma 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 — a tenore del quale «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».



Proprio nel settore penale dell'ordinamento, la giurisprudenza costituzionale ha affermato che il principio di proporzionalità esige un'articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l'adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali; tale principio costituisce un limite della potestà punitiva statale, svolgendo una funzione di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali, in armonia con il «volto costituzionale» del sistema penale (Corte cost., sentenza n. 50 del 1980), caratterizzato — altresì — dalla finalità rieducativa della pena prescritta dall'art. 27 Cost. (Corte cost., sentenza n. 313 del 1990; si vedano anche le sentenze n. 183 del 2011, n. 129 del 2008, n. 251 e n. 68 del 2012; da ultimo, n. 74 e n. 236 del 2016).

È noto, peraltro, che il principio della proporzionalità della sanzione e il conseguente divieto di automatismo sanzionatorio sono stati estesi, nella giurisprudenza costituzionale, dal campo del diritto penale ad altri campi del diritto e in particolare, per quanto qui rileva, al campo delle sanzioni disciplinari. Così, ad es., in materia di sanzioni disciplinari per i militari (Corte cost., sentenze n. 268 del 2016 e n. 363 del 1996); in materia di sanzioni disciplinari per i magistrati (Corte cost., sentenza n. 170 del 2015); in materia di sanzioni disciplinari per i ragionieri e periti commerciali (Corte cost., sentenza n. 2 del 1999).

Anche nel capo delle sanzioni disciplinari per i notai, la Corte costituzionale ha già avuto occasione di applicare il principio della proporzionalità della sanzione e il divieto di automatismo sanzionatorio.

Così, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'ormai abrogato art. 142, ultimo comma, della legge n. 89 del 1913, nella parte in cui prevedeva in via disciplinare la destituzione di diritto del notaio che fosse stato condannato per i reati indicati dall'art. 5, comma 1, numero 3), della medesima legge, la Corte costituzionale ha affermato che «La destituzione di diritto del notaio penalmente condannato per uno dei reati indicati nell'art. 5, n. 3, della legge notarile, non costituisce un effetto penale della condanna né una pena accessoria, ma una sanzione disciplinare, la cui automatica ed indifferenziata previsione per l'infinita serie di situazioni che stanno nell'area della commissione di uno stesso, pur grave, reato, viola il «principio di proporzione» il quale è alla base della razionalità che domina il «principio di eguaglianza». È pertanto costituzionalmente illegittimo — per violazione dell'art. 3 Cost. — l'art. 142, ultimo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, nella parte in cui prevede che «è destituito di diritto» il notaio che ha riportato condanna per uno dei reati indicati nell'art. 5, n. 3, della stessa legge, anziché riservare ogni provvedimento al procedimento disciplinare camerale del Tribunale civile, come per le altre cause enunciate nello stesso art. 142» (Corte cost., sentenza n. 40 del 1990).

Orbene, tornando all'esame della norma posta dal secondo comma dell'art. 147 dell'ordinamento del notariato, si è veduto come essa, nella sua perentorietà, preveda la destituzione del notaio per il solo fatto che lo stesso, dopo essere stato condannato per due volte alla sanzione della sospensione per la violazione dello stesso art. 147, contravvenga ancora una volta, nei dieci anni successivi, la medesima disposizione.

Trattasi di una previsione che prescinde del tutto dalla considerazione della condotta posta in essere dal notaio e dalla gravità della stessa e che non consente al giudice della disciplina di graduare la sanzione; graduazione che appare oltremodo necessaria considerato che il primo comma dell'art. 147 (nel punire il notaio che «compromette, in qualunque modo, con la propria condotta, nella vita pubblica o privata, la sua dignità e reputazione o il decoro e prestigio della classe notarile; viola in modo non occasionale le norme deontologiche elaborate dal Consiglio nazionale del notariato; fa illecita concorrenza ad altro notaio (...) servendosi di qualunque altro mezzo non confacente al decoro ed al prestigio della classe notarile») configura fattispecie di illecito disciplinare a forma libera (in questo senso, Cassazione, Sez. U, n. 25457 del 26 ottobre 2017), che possono avere, nei diversi casi concreti, una gravità molto diversa tra loro.

In altre parole, l'art. 147, secondo comma, cit. prevede una sorta di «automatismo sanzionatorio» correlato ad una presunzione *iuris et de iure* di gravità del fatto e di pericolosità del recidivo reiterato, che preclude al giudice disciplinare di pervenire — nella fattispecie concreta — a diverse conclusioni mediante il giudizio di bilanciamento con le circostanze attenuanti (anche generiche) eventualmente concorrenti. E secondo la giurisprudenza costituzionale, le presunzioni assolute, quando limitano un diritto della persona, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*, come avviene tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (Corte cost., sentenze n. 185 del 2015, n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010).

Elevato è perciò il rischio, nel procedimento disciplinare notarile, che il giudice della disciplina si trovi costretto ad infliggere al notaio la sanzione della destituzione per il solo fatto che ricorra la situazione descritta nella richiamata norma di cui all'art. 147, secondo comma, cit., pur quando, nel concreto, tale sanzione risulti di entità eccessiva e non sia ragionevole in rapporto al disvalore della condotta.



Sotto tale profilo, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, nel testo attualmente in vigore, innanzitutto in rapporto all'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza per il fatto di assimilare situazioni che — di volta in volta — possono avere un disvalore molto diverso l'una dall'altra, sia sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza, impedendo al giudice disciplinare l'adeguamento della sanzione alla gravità in concreto dell'illecito commesso.

Ma appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 anche in rapporto all'art. 24 Cost., per il fatto di precludere all'incolpato la possibilità di chiedere al giudice di apprezzare la sua condotta in concreto e di pervenire all'irrogazione della sanzione più adeguata al caso.

La soluzione della detta questione di legittimità costituzionale risulta rilevante ai fini della decisione del presente ricorso, avendo la ricorrente lamentato proprio che la Corte di appello ha rifiutato di considerare la concedibilità delle circostanze attenuanti generiche sul presupposto che le stesse non avrebbero potuto, nel caso di specie e ricorrendo la fattispecie di cui al secondo comma dell'art. 147 della legge n. 89 del 1913, escludere l'irrogazione della destituzione quale sanzione prevista inderogabilmente dalla legge.

Va perciò dichiarata rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913 n. 89, come sostituito dall'art. 30 decreto legislativo 1° agosto 2006 n. 249, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

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

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, secondo comma, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 30 decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249;

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri;

ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Seconda Sezione civile, addì 18 ottobre 2017.

Il Presidente: MAZZACANE

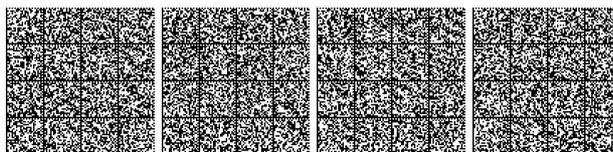
18C00048

N. 36

Ordinanza del 24 novembre 2017 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Mounji Mohamed e Mounji Azedine contro Inps - Istituto nazionale previdenza sociale

Previdenza e assistenza - Assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati - Lavoratori agricoli a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti assicurativi - Trattamento di disoccupazione.

– Legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), art. 32, comma 1, lett. a); legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), art. 1, comma 55.



LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

- dott. Giovanni Mammone - Presidente;
- dott. Enrica D'Antonio - consigliere;
- dott. Umberto Berrino - consigliere;
- dott. Roberto Rivero - rel. consigliere;
- dott. Daniela Calafiore - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 18205-2012 proposto da:

Mounji Mohamed e Mounji Azedine, elettivamente domiciliati in Roma, via Carlo Poma, 2, presso lo studio degli avvocati Silvia Assennato, Massimiliano Pucci che li rappresentano e difendono, giusta delega in atti; - ricorrenti -

contro I.N.P.S. - Istituto nazionale previdenza sociale codice fiscale 80078750587, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria, 29, presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Emanuele De Rose, Vincenzo Triolo, Antonietta Coretti, giusta delega in atti - controricorrente -

avverso la sentenza n. 159/2012 della Corte d'appello di Brescia, depositata il 7 aprile 2012 R.G.N. 763/2011;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 3 ottobre 2017 dal consigliere dott. Roberto Rivero;

udito il pubblico ministero in persona del sostituto procuratore generale dott. Gianfranco Servello che ha concluso per il rigetto del ricorso;

udito l'Avvocato Silvia Assennato;

udito l'Avvocato Vincenzo Stumpo per delega verbale avvocato Antonietta Coretti.

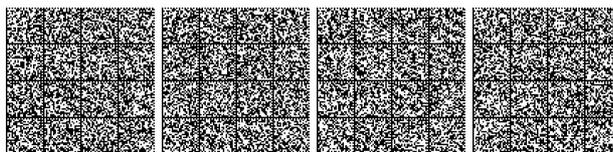
Ritenuto in fatto

1. La Corte d'Appello di Brescia con sentenza n. 159/2012 ha rigettato l'appello proposto da Mounji Mohammed e Mounji Azedine - lavoratori agricoli a tempo indeterminato dal 1992 al 2008, licenziati il 31 dicembre del 2008 - avverso la sentenza del tribunale di Mantova che aveva respinto la loro domanda intesa ad ottenere l'indennità di disoccupazione per l'anno 2009.

2. A fondamento della pronuncia, ribadendo le ragioni della decisione presa in primo grado, la Corte d'Appello sosteneva, anzitutto, che non fosse rilevante la questione di legittimità costituzionale della disciplina dell'indennità di disoccupazione agricola (art. 32 comma 1° comma legge 264/49) denunciata in subordine in ricorso, in quanto i medesimi ricorrenti - i quali avevano presentato domanda di indennità di disoccupazione agricola rigettata dall'INPS per mancanza del requisito contributivo nel biennio anteriore alla cessazione del rapporto - avevano precisato di non aver diritto alla indennità di disoccupazione agricola perché non iscritti negli appositi elenchi, con ciò acquietandosi del diniego dell'INPS che non era stato mai impugnato nella causa, nella quale essi avevano domandato esclusivamente il riconoscimento dell'indennità di disoccupazione non agricola.

3. La Corte d'Appello riaffermava, inoltre, che i ricorrenti non avessero diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola, in quanto i contributi assicurativi per essi versati erano confluiti nella gestione agricola e non in quella per il lavoro non agricolo; e nel «sistema chiuso» gestito dall'Inps non esisteva la possibilità di accedere all'indennità di disoccupazione ordinaria se non risultassero versati contributi nella gestione corrispondente; come confermava l'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 1049/70 che, regolando il caso dei lavoratori addetti in modo promiscuo ad attività agricola o non agricola, prevede l'erogazione della prestazione relativa alla gestione ove siano stati versati contributi in numero prevalente; e nel caso di specie era pacifico che nel biennio precedente alla disoccupazione entrambi i lavoratori non avessero versato alcun contributo nella gestione non agricola.

4. Contro la sentenza hanno proposto ricorso per cassazione i due lavoratori con due motivi di censura.



5. Col primo motivo hanno dedotto la violazione dell'art. 24 legge 88/1989 avendo i giudici di merito errato a sostenere che i contributi versati fossero destinati esclusivamente al finanziamento della disoccupazione agricola e che perciò non fossero essi muniti dei requisiti assicurativi per ottenere l'indennità di disoccupazione non agricola, in quanto tutti i contributi versati confluiscono in base alla norma citata nell'unica gestione che presiede all'erogazione delle «prestazione previdenziali a carattere temporaneo» (la cui unicità era stata affermata anche da questa Corte di cassazione con sentenza n. 27914/2005).

6. Col secondo motivo i ricorrenti lamentano «la violazione a carattere processuale» consistente nella mancata disamina e conseguente mancata pronuncia da parte dei giudici di merito della domanda articolata in via subordinata, tanto nel ricorso in primo grado che in appello, con la quale essi richiedevano il riconoscimento della indennità di disoccupazione agricola (pag. 1 e 2 ricorso in primo grado), previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 32, comma 1, lettera *a*) della legge n. 264 del 29 aprile 1949 e successive modificazioni, che reiteravano anche nel ricorso per cassazione. I giudici del merito avevano errato sul punto poiché, nel momento in cui avevano negato il loro diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria per il fatto che i contributi versati fossero confluiti nella gestione agricola, avrebbero dovuto esaminare la domanda di indennità di disoccupazione agricola dispiegata in via subordinata (in relazione alla quale chiedevano appunto pregiudizialmente la pronuncia della Corte costituzionale); essendo unico il bene della vita da essi richiesto in giudizio, con l'azione volta ad ottenere una protezione indennitaria contro il loro stato di disoccupazione involontaria.

7. L'Inps ha resistito con controricorso; ed ha eccepito, quanto al primo motivo, che i ricorrenti non potessero godere della disoccupazione non agricola, non avendo nel biennio anteriore alla cessazione del loro rapporto lavorativo il requisito di 52 contributi settimanali versati nella apposita gestione della disoccupazione ordinaria; e che allo scopo non potessero utilizzarsi quelli versati nella gestione assicurativa agricola, che è speciale e del tutto distinta da quella degli altri lavoratori dipendenti ed autonomi. Quanto al secondo motivo, l'Inps ha eccepito l'irrelevanza della questione di costituzionalità, ribadendo quanto affermato dai giudici nei pregressi gradi di merito, ovvero che non fosse stata proposta in giudizio alcuna domanda di riconoscimento di disoccupazione agricola.

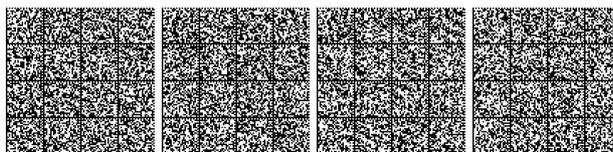
8. In prossimità dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memoria ex art. 378 c.p.c nella quale hanno insistito delle rispettive tesi e richiamato entrambe la sentenza della Corte costituzionale n. 194/2017. Nella stessa memoria l'INPS ha pure chiarito che ai ricorrenti, in quanto lavoratori agricoli a tempo indeterminato licenziati il 31 dicembre dell'anno, «non può essere erogata alcuna indennità di disoccupazione agricola, in quanto - secondo la legislazione che regola la prestazione di disoccupazione nel settore agricolo - non residuano giornate indennizzabili». Per l'INPS, pertanto, i ricorrenti non potrebbero godere di alcuna protezione contro la disoccupazione come avrebbe confermato la stessa sentenza n. 194/2017 della Corte cost.

Considerato in diritto

1. A giudizio del collegio, ai fini della decisione sui motivi di ricorso, risulta preliminare la questione di costituzionalità dell'art. 32, comma 1, lettera *a*) della legge 29 aprile 1949, n. 264, e dell'art. 1, comma 55 della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

2. L'art. 32, 1 comma, legge n. 264/1949 stabilisce: «L'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione è esteso: *a*) ai lavoratori agricoli che prestano la loro opera retribuita alle altrui dipendenze, limitatamente alle categorie dei salariati fissi ed assimilati, obbligati e braccianti fissi, giornalieri di campagna, piccoli coloni e partecipanti familiari e individuali, anche se in via sussidiaria esercitano un'attività agricola in proprio; agli stessi spetta l'indennità di disoccupazione qualora risultino iscritti negli elenchi di cui all'art. 12 del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949, e successive modificazioni, per almeno un anno oltre che per quello per il quale è richiesta l'indennità, ed abbiano conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri. La durata della corresponsione dell'indennità di disoccupazione è pari, per i lavoratori agricoli predetti, alla differenza tra il numero di 270 ed il numero delle giornate di effettiva occupazione prestate nell'anno comprese quelle per attività agricole in proprio o coperte da indennità di malattie, infortunio, maternità, e sino ad un massimo di 180 giornate annue».

Pertanto, in base alla norma, ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato, parificati per legge ai salariati fissi (art. 12 decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375), spetta un'indennità di disoccupazione pari alla differenza tra le giornate lavorate ed il numero di 270 (col limite massimo di 180). A chi ha lavorato per un periodo di tempo superiore non spetta nessuna indennità di disoccupazione agricola. Né la norma estende ai medesimi lavoratori a tempo indeterminato il trattamento ordinario di disoccupazione, ancora regolato all'epoca dei fatti di causa, nei principi fondamentali, dai R.D.L. 2270/1924 e 1827/1935 e successive modificazioni ed integrazioni.



3. L'art. 1, comma 55 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, stabilisce: «Per gli operai agricoli a tempo determinato e le figure equiparate, l'importo giornaliero dell'indennità ordinaria di disoccupazione di cui all'art. 7, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, e successive modifiche e integrazioni, nonché dei trattamenti speciali di cui all'art. 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457, e all'art. 7 della legge 16 febbraio 1977, n. 37, è fissato con riferimento ai trattamenti aventi decorrenza dal 1° gennaio 2008 nella misura del 40 per cento della retribuzione indicata all'art. 1 del decreto-legge 9 ottobre 1989, n. 338, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 1989, n. 389, ed è corrisposto per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi, entro il limite di 365 giornate del parametro annuo di riferimento».

In base a questa norma al lavoratore agricolo a tempo determinato che dovesse superare il tetto delle 270 giornate e perdere il lavoro in prossimità della fine dell'anno, spetta comunque l'indennità di disoccupazione per un numero di giornate pari a quelle lavorate (ovvero di iscrizione negli elenchi nominativi che ha valore soltanto probatorio del lavoro svolto, Cass. S.U. 1133/2000), entro il limite di 365 giornate.

4. Rileva altresì ricordare - all'interno dell'articolata produzione normativa che si è succeduta nel settore - che lo stesso limite delle 270 giornate fosse stato già superato (come pure riconosce l'INPS nella circolare n. 139 del 20 giugno 1988), per l'anno 1988, ma con riferimento a tutti i lavoratori agricoli (a tempo determinato ed indeterminato), dal 4° comma dell'art. 7 d.l. 86/88 conv. in legge 160/1988 che prevedeva: «Per i lavoratori agricoli che hanno conseguito il diritto alla indennità ordinaria di disoccupazione e non quello relativo ai trattamenti speciali di disoccupazione, il trattamento di cui al comma 1 è corrisposto per un numero di giornate pari a quelle lavorate nel 1987».

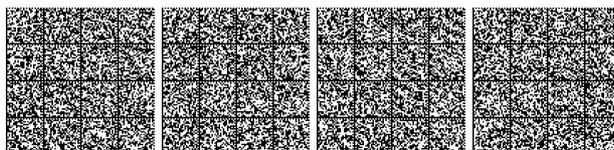
In base a questa norma, anche i lavoratori a tempo indeterminato avrebbero avuto diritto all'indennità ordinaria di disoccupazione oltre il tetto di 270 giornate, come i lavoratori a tempo determinato. La norma non risulta prorogata e non è più in vigore.

5. La questione di illegittimità costituzionale che viene ora sollevata, in relazione alla disciplina dell'indennità di disoccupazione agricola e non agricola, risulta anzitutto rilevante nella causa, posto che, anche alla luce delle premesse in fatto, del ricorso per cassazione e della stessa sentenza impugnata, deve ritenersi che i ricorrenti abbiano proposto in giudizio due domande, chiedendo il riconoscimento di uno dei trattamenti (disoccupazione ordinaria o disoccupazione agricola) previsti dall'ordinamento per la protezione contro lo stato di disoccupazione involontaria; le due domande proposte in giudizio (in via principale ed in subordine, previa questione di costituzionalità delle norme che regolano quella agricola) mostrano, nella loro intima connessione logica e giuridica, che lo scopo del procedimento istaurato dai lavoratori fosse di ottenere una delle protezioni previste contro il loro stato di disoccupazione involontaria, dovendo le domande essere interpretate alla luce del bene della vita il cui conseguimento muove al giudizio e senza necessità di adottare formule sacramentali. Non rileva pertanto che nelle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo non fosse esplicitamente contenuta la richiesta di accertamento del diritto e di condanna dell'Inps al pagamento della prestazione di disoccupazione agricola dovendo ritenersi che la stessa istanza fosse implicita nella richiesta di rimessione della questione di costituzionalità dell'art. 32 comma 1° comma legge 264/49 e comunque presente nel contenuto complessivo del ricorso.

6. Ciò posto deve ritenersi che la questione di costituzionalità delle norme sopra indicate sia altresì non manifestamente infondata alla stregua delle seguenti osservazioni.

Secondo una risalente linea di demarcazione prevista nell'ordinamento i due sistemi assicurativi contro la disoccupazione (ordinaria ed agricola) non configurano sistemi complementari, tale per cui possa operare l'uno dove non arrivi ad operare l'altro. Quello contro la disoccupazione agricola rappresenta infatti un sistema protettivo che presenta «aspetti peculiari rispetto alla disciplina generale» (Cass. 3167/2003), in relazione al calcolo ed alla riscossione dei contributi, all'accertamento della disoccupazione, alle modalità e tipologia di prestazioni erogate (che prescindono dalla data di inizio e dalla durata dello stato di disoccupazione). L'ordinamento in vigore non consente quindi che venga erogata l'indennità di disoccupazione ordinaria ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato; ancorché sia pure vero che, come sostenuto dai ricorrenti, ai sensi dell'art. 24 legge 9 marzo 1989, n. 88, «ogni forma di previdenza a carattere temporaneo diversa dalle pensioni sono fuse in una unica gestione che assume la denominazione di gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti» (giusto quanto affermato da Cassazione n. 27914/2005).

7. La distinzione tra i due sistemi protettivi risulta oggi positivamente stabilita dall'art. 2, 3° comma della legge 28 giugno 2012 n. 92 e dall'art. 2, 1 comma decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22 che parimenti escludono dall'accesso alle nuove prestazioni contro la disoccupazione ordinaria (denominate, rispettivamente, ASpI e NASpI) «gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato»; entrambe specificando (ed il decreto legislativo n. 22/2015 aggiungendo solo l'aggettivo «ultimi») che per gli stessi lavoratori «trovano applicazione le norme di cui all'art. 7, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, all'art. 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457, all'art. 7 della legge 16 febbraio 1977, n. 37, e all'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247».



8. La specificità del sistema protettivo contro la disoccupazione agricola è stata affermata pure in più occasioni dalla Corte costituzionale (sentenze 497 del 1988, 29 del 2017, 53 e 194 del 2017), ricordando che essa emerge - secondo la sentenza 18 luglio 1996, n. 6491 delle Sezioni Unite di questa Corte - «nella predominante funzione di integrazione del reddito che si manifesta nella cesura tra il sorgere del diritto e l'erogazione nel corso dell'anno successivo e nel peculiare meccanismo di liquidazione, ancorato alle giornate di lavoro e non a quelle di disoccupazione».

9. La prestazione di disoccupazione agricola consiste infatti nell'erogazione, in un'unica soluzione, di un'indennità nell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'evento della cessazione del rapporto di lavoro; a prescindere dalla permanenza o meno dello stato di disoccupazione del lavoratore.

10. Ritiene questa Corte che la questione di costituzionalità delle norme sopraindicate debba essere sollevata sotto il profilo della mancanza, inadeguatezza ed irragionevolezza della tutela contro la disoccupazione riservata dall'ordinamento ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato che come i ricorrenti siano stati licenziati verso la fine dell'anno (nel caso di specie il 31 dicembre 2008), dopo aver lavorato per 270 giornate.

11. Va ribadito che viene in rilievo la disciplina normativa vigente, alla data dei fatti di causa, avendo i ricorrenti chiesto l'indennità di disoccupazione per l'anno 2009 essendo stati licenziati nel 2008.

12. Non può invece applicarsi *ratione temporis* la disciplina che risulta individuata dall'art. 2, 3° comma della legge 28 giugno 2012 n. 92 e dall'art. 2, 1 comma decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22 che nell'escluderli dall'applicazione della nuova disciplina ordinaria - assoggettano tutti i lavoratori agricoli a tempo determinato ed a tempo indeterminato ad una medesima normativa, che deve ritenersi costituita precipuamente del citato art. 1, comma 55 della legge 247 del 2007.

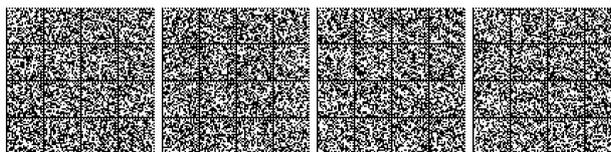
13. Tale norma, come già detta, prevede che il numero delle giornate indennizzabili per i lavoratori a tempo determinato sia pari al numero di giornate di iscrizione negli elenchi entro il limite di 365 giornate. Essa deve ritenersi estesa dopo la legge 92/2012 anche ai lavoratori a tempo indeterminato, benché non siano per legge (art. 13 d.lgs. 375/1993) più tenuti ad iscriversi negli elenchi nominativi, rimanendo comunque assoggettati ad un controllo sulle giornate lavorate che prima era tenuta dallo SCAU ed ora è effettuato dall'INPS (si veda sul punto il messaggio INPS n. 3180 del 1° agosto 2017, emanato dopo la sentenza della Corte Cost. n. 194/017).

L'indicazione da parte del legislatore delle stesse norme applicabili indifferentemente agli operai agricoli a tempo determinato ed a quelli a tempo indeterminato, comporta - dopo la legge 92/2012 - l'applicabilità dell'art. 1 comma 55 della legge 247/2007 a tutti i lavoratori agricoli, compresi quelli a tempo indeterminato.

Le altre norme, indicate nell'art. 2, 3° comma della legge 25 giugno 2012 n. 92 e nell'art. 2, 1 comma decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22, come riferite alla uguale regolamentazione del trattamento di disoccupazione di tutti i lavoratori agricoli, non contraddicono tale interpretazione. Infatti, l'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 1988 n. 86 convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 1988 n. 160 si occupa solo dell'entità dell'indennità di disoccupazione e non rileva ai fini delle giornate indennizzabili. Gli articoli 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457 e 7 della legge 15 febbraio 1977, n. 37, si riferiscono alle prestazioni speciali riservate agli operai a tempo determinato che hanno lavorato per più di 101 e di 151 giornate; e non rilevano quindi in relazione al trattamento ordinario dei lavoratori a tempo indeterminato.

14. Va poi precisato che l'art. 2, 3° comma della legge 28 giugno 2012 n. 92 e l'art. 2, 1 comma decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22 non richiamano invece l'art. 32 della legge 264/1949; e neppure richiamano il 4° comma (ma solo il 1° comma) dell'art. 7, co. 4, del decreto-legge 21 marzo 1988 n. 86 (convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 1988 n. 160).

15. Quanto al merito della questione di costituzionalità, va osservato che la Corte Cost. ha ricollegato «la specificità della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli» (sentenza 53/2017) «alla natura stagionale dell'attività svolta» (sentenza n. 497/1988); ma ha pure affermato che essa vada misurata alla luce della protezione di cui all'art. 38 Cost. la quale postula «requisiti di effettività, tanto più che essa si collega alla tutela dei diritti fondamentali della persona sancita dall'art. 2 Cost.» (Corte 497/1988; 288/1994); evidenziando che «l'indicata specificità, peraltro, non rende meno imperiosa l'esigenza di predisporre meccanismi finalizzati a garantire la perdurante adeguatezza delle prestazioni corrisposte» (sentenza n. 288 del 1994, 53/2017). Inoltre ha affermato (sentenza n. 194/2017) che «la possibilità che il legislatore disciplini variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle diverse attività lavorative (sentenza n. 160 del 1974), non esclude che le differenze di trattamento tra le varie categorie di lavoratori debbano essere «razionalmente giustificabili», in quanto fondate su «valide e sostanziali ragioni», e che la scelta compiuta dal legislatore debba «essere tale da costituire piena garanzia, per i lavoratori, al conseguimento delle previdenze alle quali hanno diritto» (sentenza n. 160 del 1974). Ne consegue che la sussistenza della discrezionalità legislativa invocata dall'INPS non esclude la necessità di verificare nel merito le scelte operate dal legislatore con riguardo al peculiare trattamento di disoccupazione previsto per i lavoratori (a tempo indeterminato) del settore agricolo».



16. Ora, anche ad avviso di questo collegio, la specificità del sistema di protezione contro la disoccupazione agricola e la discrezionalità del legislatore in materia non può consentire, alla luce della Costituzione (artt. 3 e 38), che si arrivi alla mancanza di una qualsiasi tutela contro lo stato di disoccupazione involontaria, come accade per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato licenziati verso la fine dell'anno. O che possa ritenersi compatibile con la Costituzione una disciplina della disoccupazione involontaria come quella in oggetto, che appare congegnata senza tener conto delle condizioni oggettive del mercato del lavoro, del tipo di lavoro prestato e del bisogno in quanto tale (mancanza di lavoro).

17. La specialità della disciplina della disoccupazione agricola può sfuggire al controllo di costituzionalità se rimane coerente alle caratteristiche occupazionali intermittenti e di tipo stagionale proprie del settore agricolo; secondo fasi determinate dalle culture praticate e dalle condizioni meteorologiche. Essa non appare invece razionale ed equa (art. 3 Cost.) quando vengono in considerazione contratti come quelli a tempo indeterminato legati a condizioni di lavoro che non hanno le caratteristiche di discontinuità che sono supposte a fondamento della specialità della stessa disciplina.

18. Vengono in rilievo attività lavorative e professionalità impiegate in settori produttivi che non sono legati a cicli stagionali, come dimostra lo stesso caso dei lavoratori ricorrenti i quali prima di essere licenziati il 31 dicembre 2008 hanno lavorato con contratto a tempo indeterminato versando la relativa contribuzione assicurativa per 16 anni, per poi essere lasciati senza alcun ammortizzatore sociale alla fine del rapporto di lavoro.

Si tratta di lavoratori che per la loro professionalità, inerente appunto a settori non condizionati da discontinuità produttiva, potrebbero anche non trovare nessun impiego nell'anno successivo, onde sopperire alla carenza del lavoro. E per i quali non si spiega dunque perché, davanti allo stesso spettro della disoccupazione per l'anno successivo (particolarmente visibile in questi anni di crisi economica), siano privati di qualunque tutela, benché sussista lo stato di disoccupazione involontaria al pari degli altri lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (art. 3 Cost.).

19. Va anche considerato che l'inquadramento previdenziale dei lavoratori segue la qualificazione del datore di lavoro da cui dipendono; e che secondo l'ampia nozione di impresa agricola (desumibile dall'art. 2135 c.c. e dalla l. 240/1984) è considerato lavoratore agricolo a tempo indeterminato colui che presta la propria opera presso un imprenditore che esercita una attività relativa alla coltivazione del fondo, silvicoltura, allevamento di animali e attività connesse o anche in base (in base alla legge 240/1984) presso imprese cooperative e loro consorzi esercenti attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e zootecnici. Molte di queste attività, dunque, non sono necessariamente contraddistinte da fasi di lavoro discontinue e da cicli stagionali tali da garantire soltanto condizioni di lavoro discontinuo.

20. Nondimeno, secondo l'ordinamento in vigore *ratione temporis*, i dipendenti a tempo indeterminato di tutte tali imprese, per il solo fatto di essere licenziati 31 dicembre non percepiscono alcuna indennità di disoccupazione, se non il meccanismo di computo dell'indennità ancorato alle 270 giornate indennizzabili, benché dal punto di vista contributivo possano aver già maturato i requisiti per ottenere la prestazione di disoccupazione comune e nonostante che i loro contributi affluiscono all'unica gestione per le prestazioni temporanee.

21. Talché non si giustifica un sistema di indennizzo contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato costruito esclusivamente sulla base del meccanismo delle giornate indennizzabili (ex art. 32 l. 264/1949), in relazione alle giornate lavorate nell'anno precedente e pertanto inadeguato a dare una adeguata tutela ai lavoratori che perdono il lavoro verso la fine dell'anno; con lesione del loro diritto alla protezione secondo l'art. 38 della Costituzione il quale riconosce ai lavoratori il diritto sociale a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria. Non si scorge cioè alcuna apprezzabile ragione, ex art. 3 Cost., in base alla quale il trattamento dello stato di disoccupazione di tali lavoratori - simile a quello dei lavoratori a tempo indeterminato degli altri settori - sia rapportato invece alle modalità di protezione dei lavoratori agricoli a tempo determinato per tradursi praticamente in una mancanza di tutela.

22. Sotto diverso profilo, non si giustifica, inoltre, alla luce dell'art. 3 della Cost., il fatto che i lavoratori agricoli a tempo indeterminato in questione, non solo siano trattati in modo peggiore rispetto a tutti gli altri lavoratori a tempo indeterminato, ma che lo siano anche (almeno con riferimento al periodo di tempo che viene in rilievo nella causa) rispetto agli stessi operai agricoli a tempo determinato da cui mutuano le caratteristiche fondamentali della modulazione del sistema di protezione (le giornate indennizzabili); dato che, come si è visto, i lavoratori agricoli a tempo determinato, a parità di lavoro nell'anno, oltre il tetto di 270 giornate, godono invece di una tutela previdenziale più vasta rispetto agli stessi lavoratori a tempo indeterminato. Solo i primi hanno infatti una tutela che si è estesa con l'articolo 1, comma 55 della legge 24 dicembre 2007, n. 247 fino ad assicurare loro, immancabilmente, una integra-



zione nell'anno successivo del reddito percepito nell'anno precedente, qualsiasi sia il numero delle giornate lavorate fino al 31 dicembre (anche se avessero lavorato tutti i mesi per sei giorni alla settimana e quindi fino al massimo possibile di 312 giornate).

23. Ora, se come osservato più volte anche dalla Corte Cost., l'indennità di disoccupazione agricola rappresenta un'integrazione del reddito percepito nell'anno precedente, non si intuisce la funzione ed il motivo di questa differenza di trattamento; che, dinanzi alla stessa data di cessazione del rapporto di lavoro a ridosso della fine dell'anno, porta un lavoratore a tempo determinato a percepire un'integrazione reddituale; mentre il lavoratore a tempo indeterminato a non percepire nessuna integrazione del reddito.

24. La Corte costituzionale con la recente sentenza n. 194 del 2017, in relazione ad una fattispecie in cui si discuteva del computo del requisito contributivo dei 102 contributi giornalieri richiesti dall'art. 32, 1° comma legge n. 264 del 1949 nel biennio, ha riconosciuto che l'indennità di disoccupazione spetta anche ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato e che il requisito contributivo richiesto possa essere maturato anche in uno solo dei due anni che costituiscono il biennio. Non è esatto quindi che la Corte Costituzionale abbia negato l'indennità di disoccupazione agricola ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato licenziati il 31 dicembre, come afferma l'INPS in questo giudizio (richiamando quanto sostenuto nel messaggio n. 3180 dell'1.8.2017). Al contrario, l'indennità di disoccupazione spetta perché la sentenza n. 194/2017 ha correttamente individuato il meccanismo di computo del requisito contributivo ed ha poi aggiunto che «in situazioni analoghe a quella oggetto del giudizio *a quo* - che sono all'origine del dubbio di legittimità costituzionale del rimettente - il lavoratore agricolo a tempo indeterminato potrà infatti ottenere l'indennità di disoccupazione agricola per l'anno «per il quale [essa] è richiesta» (nel caso del giudizio *a quo* il 2013), dato che, pur in mancanza di contributi accreditati in tale anno, avendo lavorato per l'intero anno «precedente» (nel caso del giudizio *a quo* il 2012), ha senz'altro conseguito, in tale solo anno, il necessario accredito «complessivo» di almeno 102 contributi giornalieri.»

25. La questione che viene qui in rilievo è quindi diversa; perché non riguarda il computo del requisito contributivo (pacificamente sussistente e non contestato in capo ai ricorrenti). Si tratta invece di garantire in concreto l'individuazione e l'erogazione di un trattamento protettivo per chi ha lavorato, nel 2008, fino alla fine dell'anno e comunque oltre le 270 giornate all'anno (limite non valevole per i lavoratori a tempo determinato). Ed allo scopo si chiede quindi la dichiarazione di incostituzionalità delle norme indicate in relazione ai parametri specificati (artt. 3 e 38 Cost.), laddove escludono (l'art. 32 n. 264/1949) che venga corrisposto ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti assicurativi, il trattamento di disoccupazione ordinario riservato agli altri lavoratori a tempo indeterminato; ed, in subordine, laddove non prevedono (l'art. 32 cit. e l'articolo 1, comma 55 della legge 24 dicembre 2007, n. 247) che si applichi ai medesimi lavoratori agricoli lo stesso trattamento protettivo previsto per i lavoratori agricoli a termine.

P.Q.M.

La Corte visti l'art. 134 Cost. e la legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 32, comma 1 lett. a) della legge 29 aprile 1949 n. 264 e dell'art. 1, comma 55 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, in relazione agli artt. 3 e 38 Cost. nella parte in cui escludono la protezione contro lo stato di disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato nei termini di cui ai motivi. Dispone la sospensione del giudizio in corso e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti del giudizio, al Presidente del Consiglio dei Ministri e di darne comunicazione al Presidente del Senato e al Presidente della Camera.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 3 ottobre 2017.

Il Presidente: MAMMONE

Il consigliere estensore: RVERSO



n. 37

Ordinanza del 17 novembre 2017 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di G. C. e altri.

Reati e pene - Bancarotta fraudolenta - Pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e dell'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa.

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), artt. 216, ultimo comma, e 223, ultimo comma.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Mariastefania di Tomassi - Presidente
Vincenzo Siani
Gaetano di Giuro
Antonio Minchella - Rel. Consigliere -
Alessandro Centonze

ha pronunciato la seguente

Ordinanza sui ricorsi proposti da:

G. C. nato ... il ... a ...
M. R. nato ... il ... a ...
M. A. nato ... il ... a ...
F. E. nato ... il ... a ...
A. M. nato ... il ... a ...
TR R. nato ... il ... a ...

avverso la sentenza del 14 dicembre 2015 della Corte appello di Bologna;

Visti gli atti, il provvedimento impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal Consigliere Antonio Minchella;

Udito il Pubblico ministero, in persona del Sostituto procuratore Alfredo

Pompeo Viola che ha concluso per l'inammissibilità sulla sollevata questione di legittimità costituzionale;

e chiede il rigetto di tutti i ricorsi

Udito il difensore

È presente l'avvocato Diddi Alessandro del Foro di Roma in difesa di:

M. A. e F. E. anche in sostituzione dell'avvocato De Fazio Gianluca del Foro di Roma.

È presente l'avvocato Apa Nicola del Foro di Roma anche in sostituzione dell'avvocato Alleva Guido Carlo del Foro di Milano in difesa di M. R., giusta delega depositata in udienza.

È presente l'avvocato Amodio Ennio del Foro di Milano in difesa di G. C.

È presente l'avvocato Coppi Franco Carlo del Foro di Roma in difesa di G. C.

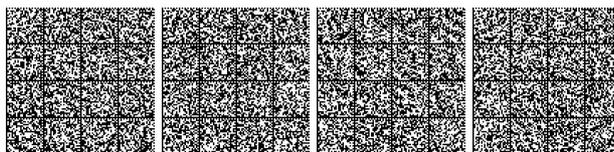
È presente l'avvocato Onida Valerio del Foro di Milano in difesa di A. M.

È presente l'avvocato Bana Giuseppe del Foro di Milano in difesa di T. R.

È presente l'avvocato Randazzo Barbara del Foro di Milano in sostituzione dell'avvocato Pulitanò Domenico del Foro di Milano in difesa di A. M., giusta delega depositata in udienza.

È presente l'avvocato Ricci Barbini Carlo in sostituzione dell'avvocato Bottiglieri Alessandro del Foro di Bologna in difesa delle parti civili:

C. V., R. B., S. A., T. D. e T. A.;



anche in sostituzione dell'avvocato Calderone Tommaso del Foro di Barcellona Pozza di Gotto per le parti civili:

A. F., A. E. G., B. E., B. G. S., B. G. T., B. A., B. G., B. S., C. L., C. S., C. T., C. S., C. S., C. G., D. P. A., F. S., F. G., F. C., I. S., I. F., L. R. F., L. R. G., L. A. N., M. F., M. P., M. S., P. D., P. C., Q. G., R. G., S. A., S. A., S. A., S. S., S. F. B., T. C., T. A. e Z. S.; giusta delega depositata in udienza.

È presente l'avvocato Altana Isabella del Foro di Catania per le parti civili M. A., P. F., F. G. e S. L.;

anche in sostituzione dell'avvocato Campili Anna del Foro di Parma in difesa delle parti civili:

B. A., B. A., P. F., F. E., F. L., U. P., C., G., F., L., C. F. C., D. D. M., G. F., L. P. e R.D.; giusta delega depositata in udienza.

È presente l'avvocato Baj Luca del Foro di Bergamo in difesa delle parti civili G. M. R. più altri, anche in sostituzione dell'avvocato Tanza Antonio del Foro di Lecce per le parti civili A. G. più 143, giusta delega depositata in udienza e per delega orale dell'avvocato Panzeri Luca del Foro di Milano e dell'avvocato Costelli Marisa Franca del Foro di Milano.

L'avvocato Onida e l'avvocato Randazzo chiedono che la Corte sollevi la questione di legittimità costituzionale. I difensori degli altri ricorrenti si associano alla richiesta.

I difensori delle parti civili presenti si associano alle conclusioni del PG, depositano le conclusioni e la nota spese.

L'avvocato Diddi chiede l'accoglimento del ricorso.

L'avvocato Bana chiede l'accoglimento dei motivi di ricorso.

L'avvocato Apa si riporta ai motivi di ricorso chiedendone l'accoglimento.

L'avvocato Amodio chiede l'accoglimento dei motivi di ricorso e l'annullamento della sentenza impugnata.

L'avvocato Coppi si associa alle conclusioni del codifensore.

L'avvocato Onida e l'avvocato Randazzo si riportano ai motivi di ricorso e ne chiedono l'accoglimento

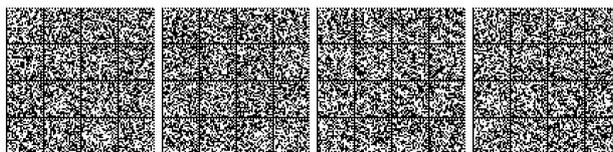
RITENUTO IN FATTO

1. Gli eventi di cui al processo in esame si inseriscono nella più ampia vicenda relativa al tracollo del gruppo Parmalat e delle società riconducibili alla famiglia T., il cui stato di insolvenza culminò (tra il 2003 e il 2004) nella dichiarazione di fallimento di molte compagini (Parmalat, Parmatour, Parmalat Finanziaria ed altre); gli addebiti molteplici si collegano alla concessione di un prestito-ponte (destinato a soddisfare esigenze di liquidità nelle more della definizione di una complessiva ristrutturazione dei debiti e dei flussi creditorî nei confronti di istituti bancari) pari a 50 milioni di euro da parte di Banca di Roma a Parmalat S.p.a. e da quest'ultima veicolato in parte al sottogruppo turismo - già versante in stato di virtuale decozione - e in parte utilizzato per il pagamento di una rata del prezzo dell'azienda «Ciappazzi», caldeggiato in modo pressante dal gruppo Capitalia - verso cui T. e Parmalat erano fortemente indebitati - il quale era interessato a ristrutturare il debito del gruppo Ciarrapico, che versava in condizioni critiche e che era grande debitore di Capitalia. Gli imputati erano appartenenti al ceto bancario e finanziario da cui erano scaturite le operazioni incriminate: G. quale presidente di Capitalia, T. quale responsabile dell'Area legale ed affari generali dapprima di Banca di Roma e poi di Capitalia, A. quale Direttore generale di Capitalia, F. quale responsabile della funzione «Large Corporate» di Capitalia; M. quale responsabile della funzione Crediti di Capitalia, M. quale Direttore centrale di Banca di Roma.

1.1. G. rispondeva del capo A) della rubrica (banca rotta impropria continuata e fatti di banca rotta semplice per avere assicurato l'appoggio finanziario al gruppo turistico Tanzi, in assenza dei presupposti di merito creditizio: pur consapevole che il gruppo emetteva bonds per fronteggiare costanti perdite e distrazioni di fondi occultate in modo sempre più grossolano, egli aveva comunque assicurato a T. un fondamentale contributo per consentire una artificiosa sopravvivenza che aggravava ancor più il dissesto). G. rispondeva anche del capo B) della rubrica (banca rotta impropria fraudolenta in concorso, per avere concordato con T. l'impiego di risorse per attuare finalità illecite e realizzare interessi dell'istituto di credito connessi alla ristrutturazione delle esposizioni vantate nei confronti del Gruppo Ciarrapico, facendo pressioni su T. per fargli acquistare l'azienda Ciappazzi per un prezzo esorbitante nonostante avesse valore nullo, profittando della impellente necessità di T. di ottenere il prestito-ponte).

Il capo C) della rubrica comprendeva condotte criminose di banca rotta impropria e fatti di banca rotta semplice poste in essere dagli altri imputati in concorso comunque con T.

Per il capo D) della rubrica si giungeva alla prescrizione del reato di usura, dichiarata in sede di legittimità.



Quanto agli altri imputati.

M., F., M., A. e T. rispondevano del capo C) della rubrica e cioè di bancarotta impropria continuata e di fatti di bancarotta semplice nonché distrattiva per avere concorso con G. e T. nella consumazione di varie condotte criminose descritte analiticamente nel capo A e nel capo B (ritardare la dichiarazione di insolvenza delle società del gruppo Parmalat/Tanzi; indebitare Parmalat per 50 milioni di euro attraverso un finanziamento di Banca di Roma; organizzare una convenzione interbancaria di ristrutturazione del debito del gruppo Viaggi integralmente basata su di un piano di rilancio industriale non credibile per macroscopiche falsificazioni dei valori patrimoniali; prorogare il finanziamento-ponte nonostante la palese decozione del gruppo; stipulare la convezione interbancaria che occultava la reale situazione debitoria; distrarre in parte il patrimonio della società Parmalat e Cosal con operazioni strumentali connesse ad una ristrutturazione delle esposizioni del gruppo Ciarrapico).

A. F. era stato contestato di avere partecipato all'approvazione del parere favorevole all'erogazione del finanziamento-ponte da parte di Capitalia, contribuendo poi ad attuare una strategia dilatoria che permetteva di fare pressione su T. per assentire ad una transazione nonché alla ritenzione di fondi necessari al pagamento della seconda rata di vendita dell'azienda «Ciappazzi».

A. M. era stato contestato di avere partecipato alle trattative per la definizione del piano di ristrutturazione, curando l'avvio della procedura di approvazione del finanziamento, proponendo al Comitato Crediti di Capitalia di esprimere parere favorevole all'adesione di varie banche del gruppo alla ristrutturazione del gruppo turistico Tanzi e partecipando alle trattative per la proroga del finanziamento-ponte.

A. T. era stato contestato di avere coadiuvato nella realizzazione della strategia dilatoria che permetteva di fare pressione a T., trasmettendo le direttive per la sospensione dapprima e la riattivazione poi dell'operatività del finanziamento-ponte.

Ad A. era stato contestato di avere attivamente partecipato alle operazioni necessarie per la concessione e il rinnovo del finanziamento-ponte e a quelle di realizzazione della convenzione interbancaria relativa al progetto di ristrutturazione del gruppo turistico Tanzi.

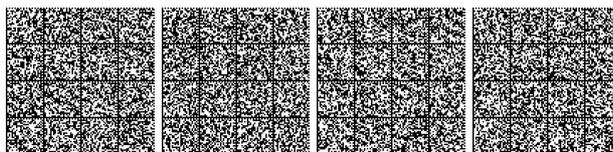
A. M. era stato contestato di avere dato impulso alla fase istruttoria del finanziamento-ponte, di avere partecipato alla redazione del parere della Struttura di supporto degli Organi deliberanti inserendovi un riferimento (strumentale) a presunte esigenze stagionali della Tesoreria Parmalat e infine proponendo al Comitato crediti l'approvazione del finanziamento.

1.2. Il Tribunale di Parma, con sentenza in data 29 novembre 2011, aveva condannato gli imputati nel modo seguente: A. alla pena di anni tre e mesi sette di reclusione; M. e F. alla pena di anni tre e mesi tre di reclusione ciascuno;

M. ad anni tre e mesi tre di reclusione; T. ad anni tre e mesi quattro di reclusione; G. ad anni cinque di reclusione. Tutti i suddetti imputati erano stati dichiarati inabilitati all'esercizio di una impresa commerciale ed incapaci ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per la durata di anni dieci, nonché interdetti dai pubblici uffici per la durata di anni cinque. A dette condanne si aggiungevano le statuizioni civili.

2. A seguito di impugnazione degli imputati, la Corte di appello di Bologna con sentenza in data 7 giugno 2013 confermava integralmente la condanna di primo grado.

3. La Corte di cassazione, Quinta Sezione penale, con sentenza in data 5 dicembre 2014 dichiarava inammissibili o infondati per gran parte i ricorsi proposti dagli imputati. In particolare, per quanto rileva ai fini della presente decisione, riteneva inammissibile l'eccezione di legittimità costituzionale relativa alla misura fissa decennale della durata delle pene accessorie, sulla scorta della sentenza n. 134 del 2012 della Corte costituzionale che, nell'affrontare analoga questione, l'aveva ritenuta inammissibile in quanto relativa a materie riservate alla discrezionalità del Legislatore e rivolta a chiedere una pronunzia addittiva a contenuto non costituzionalmente obbligato, e cioè un intervento manipolativo consistente nell'inserire la locuzione «fino a» dinanzi all'indicazione della durata edittale, così da configurare una forbice idonea a garantire, in sede applicativa, un'effettiva dosimetria della sanzione accessoria. Osservava la Corte di legittimità che la questione nuovamente promossa (dal ricorrente F.) - pur nella diversa prospettiva di provocare l'eliminazione dal testo della norma la formula «per la durata di dieci anni», in modo da rendere indeterminata la previsione sanzionatoria e ricondurla nella sfera di operatività della disposizione generale di cui all'art. 37 cod. pen. - era dunque parimenti inammissibile, rilevando che la sentenza n. 134 del 2012 aveva ricordato che soltanto in linea di principio le previsioni sanzionatorie determinate in misura fissa non erano in armonia con il «volto costituzionale» del sistema penale, ma che, nel caso concreto, considerata la natura dell'illecito, la misura della sanzione poteva anche essere considerata proporzionata: e comunque, anche nella nuova riproposizione, la questione tendeva a provocare una pronunzia a contenuto costituzionalmente non obbligato, poiché l'eliminazione prospettata non era l'unica soluzione possibile per rimediare all'eventuale sproporzione, potendo il legislatore ritenere necessaria la predeterminazione in misura fissa ma magari ridotta oppure utile la previsione di una cornice edittale con una gamma differenziata rispetto a quella della pena



principale. La questione quindi suggeriva un intervento non soltanto demolitorio, ma anche intrinsecamente manipolativo, apparendo così funzionale all'esercizio di un potere che esulava da quelli che competono al giudice delle leggi.

Con riferimento specifico ai reati contestati, riteneva, poi, assorbito il capo A1) - relativo al finanziamento-ponte di circa € 46.500.000,00 - in quello di bancarotta per distrazione di cui al capo B) ed annullava la sentenza con riferimento al G., al M., al F. e all'A. limitatamente al capo A3) come richiamato nel capo C). Annullava, altresì, la sentenza della Corte di appello nei confronti del G. limitatamente al reato di cui al capo A4), rinviando per nuovo giudizio e rideterminazione del trattamento sanzionatorio, ove necessario.

A ragione, osservava che il 15 aprile 2003 il Consiglio di amministrazione della Banca di Roma aveva deliberato di prorogare l'originario finanziamento di 50 milioni di euro concesso a Parmalat - considerato distrattivo - sostituendolo con quattro prestiti dell'importo di 12,5 milioni di euro ciascuno a scadenze diverse, così confermando l'obbligo di restituzione gravante su Parmalat per un finanziamento di cui essa non aveva goduto poiché adoperato per pagamenti al gruppo Turismo e Cosal (quest'ultimo per l'acquisto abnormemente sovrastimato dell'azienda Ciappazzi del gruppo Ciarrapico). La decisione di Parmalat di chiedere una proroga onerosa del finanziamento era certamente addebitabile al ceto gestorio di quella società, tuttavia, per poterlo addebitare anche al creditore, occorre stabilire quale fosse stato l'effettivo contributo concorsuale, che non poteva identificarsi con la mera decisione di concedere la proroga. Detto aspetto non era stato adeguatamente esaminato dalla sentenza di condanna.

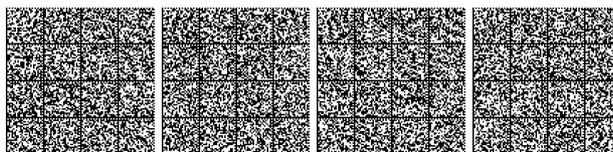
4. Il giudizio di rinvio veniva definito dalla Corte di appello di Bologna il 14 dicembre 2015.

Rilevava la Corte di merito che il capo A3) oggetto dell'annullamento faceva riferimento alla proroga del prestito-ponte e concludeva per l'assoluzione di G., i M., i F. e A. poiché non risultava una loro responsabilità concorsuale.

Per veniva alla medesima conclusione per il capo A4) (stipula della convenzione interbancaria con cui era stata consentita la ristrutturazione dell'indebitamento del comparto turistico delle società del T.), rilevando che tutte le emergenze probatorie offrivano soltanto supporti indiziari di natura logica, ma nessun altro elemento oltre quelli già ritenuti insufficienti dalla Corte di cassazione; assolveva quindi anche con riferimento al capo A4).

Quanto al trattamento sanzionatorio, premesso che il capo A1) di bancarotta societaria era stato già ritenuto assorbito nei fatti distrattivi di cui al capo B), la Corte di appello rideterminava le pene complessive: per G. in anni quattro e mesi sei di reclusione; per M. in anni tre e mesi due di reclusione; per F. in anni due e mesi due di reclusione; per A. in anni tre e mesi sei di reclusione; per M. in anni tre e mesi due di reclusione; per T. in anni tre e mesi tre di reclusione. Confermava per tutti le pene accessorie sopra indicate.

La Corte territoriale nella sentenza citata esaminava nuovamente il tema della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 216 e 223 legge fallimentare nella parte in cui prevedono che, per ogni ipotesi di condanna per i fatti di bancarotta sanzionati, si applichino le pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio di un'impresa commerciale e dell'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per la durata, in misura fissa, di dieci anni (questione sollevata dai difensori di M. A. con riferimento agli artt. 3, 4 e 27 Cost.). La censura evidenziava che tali pene accessorie conseguono a comportamenti di gravità assolutamente diversa, essendo profondamente differenziate le varie condotte sussunte nella norma incriminatrice - bancarotta distrattiva, dissipativa, documentale, preferenziale - difforni tra loro sul piano oggettivo e punite con una pena che spazia in un ambito ampio, e cioè da tre a dieci anni di reclusione; al contrario, la misura fissa della durata delle pene accessorie poteva prolungarsi ben oltre la durata della pena principale, senza alcuna reale giustificazione e violando il principio di eguaglianza. La Corte di appello, in risposta, osservava previamente che identica questione era stata sollevata dalla difesa F. (con prospettazione della violazione dell'art. 27, comma terzo, Cost.) con il ricorso per Cassazione e che la Corte di cassazione ne aveva statuito la inammissibilità: da ciò traeva la conclusione dell'inammissibilità dell'identica questione nel giudizio di rinvio, nel occorre uniformarsi alla decisione rescindente per ciò che concerne ogni questione di diritto decisa; in proposito, opinava la Corte territoriale che i precedenti giurisprudenziali (tanto della Corte costituzionale quanto della Corte di cassazione) non lasciavano spazio ad una possibilità di deroga all'obbligo di conformarsi del giudice del rinvio, prevedendo essi questa possibilità in relazione ad ipotesi di «nuovo» dubbio di costituzionalità o di novelle normative o di intervenute sentenze della Corte di giustizia europea, e non anche nell'ipotesi di riproposizione della medesima questione negli stessi termini. Nondimeno (pur considerando l'applicazione e la durata della pena accessoria interdittiva come un aspetto già in giudicato parziale per tutti gli imputati che avevano riportato condanna), la Corte territoriale rilevava che la questione di legittimità costituzionale poteva considerarsi formalmente nuova nella parte riferita alla violazione dei precetti costituzionali posti dagli artt. 3 e 4 Cost., in precedenza non richiamati, ma veniva comunque ritenuta manifestamente infondata. In primo luogo, si notava che, nel caso concreto, il trattamento sanzionatorio doveva determinarsi con riferimento ad ipotesi pluriaggravate di bancarotta, la cui pena massima edittale era superiore alla durata delle pene accessorie; in secondo luogo, si sottolineava che le pene accessorie avevano anche una specifica funzione specialpreventiva e che il sistema penale conosceva sanzioni accessorie «perpetue» (perdita di potestà genitoriale,



esclusione dai diritti successori, interdizione da funzioni tutoriali) che prescindono dalla commisurazione della pena principale e che si connettono a violazioni della normativa considerate particolarmente significative in senso negativo; in terzo luogo, l'importanza della correttezza dell'agire commerciale - posta al centro dell'attività sociale e del bene comune dei traffici economici - rendeva non irragionevole (nell'ambito della discrezionalità della potestà normativa) che le norme poste a presidio di quella correttezza si commisurassero ad un periodo di durata fissa ritenuta congrua rispetto a finalità specialpreventive e risocializzanti. Di conseguenza, pur annotando la Corte territoriale che il sistema complessivo necessitava di una riforma, la previsione afflittiva di una durata fissa anche in misura superiore al minimo edittale o alla pena concretamente irrogata, non violava il principio di eguaglianza né la tutela del diritto al lavoro, la cui diminuzione era giustificata nel bilanciamento con altre esigenze pubblicistiche.

Avverso detta sentenza hanno proposto ricorso gli imputati, chiedendone l'annullamento.

5. Ricorso E. F. a mezzo del difensore, avv. Alessandro Diddi.

5.1. Con il primo motivo ripropone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 216, ultimo comma, legge fallimentare, poiché predetermina in misura fissa le pene accessorie sganciandole dalla considerazione della specifica gravità dei comportamenti così accomunando condotte e situazioni molto eterogenee.

5.2. Con il secondo motivo deduce omessa od illogica motivazione circa l'aumento di pena a titolo di continuazione.

5.3. Con il terzo motivo deduce erronea applicazione di legge per avere la sentenza escluso la circostanza attenuante della minima partecipazione a causa del numero dei partecipanti, che però non era mai stato contestato formalmente.

5.4. Con il quarto motivo deduce inosservanza di norme relativamente alla conferma delle statuizioni civilistiche poiché, pur con una assoluzione per parte della condotta, non vi era stata modifica delle statuizioni sugli interessi civili.

6. Ricorso A. M. a mezzo dei difensori, avv. Gianluca De Fazio e avv. Alessandro Diddi.

6.1. Con il primo motivo ripropone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 216, ultimo comma, legge fallimentare, poiché predetermina in misura fissa le pene accessorie sganciandole dalla considerazione della specifica gravità dei comportamenti così accomunando condotte e situazioni molto eterogenee.

6.2. Con il secondo motivo deduce erronea applicazione di legge nel non avere il giudice ritenuto prevalenti le circostanze attenuanti generiche.

6.3. Con il terzo motivo deduce omessa od illogica motivazione circa l'aumento a titolo di continuazione.

6.4. Con il quarto motivo deduce erronea applicazione di legge per avere la sentenza escluso la circostanza attenuante della minima partecipazione a causa del numero dei partecipanti, che però non era mai stato contestato formalmente.

6.5. Con il quinto motivo deduce inosservanza di norme relativamente alla conferma delle statuizioni civilistiche poiché, pur con una assoluzione per parte della condotta, non vi era stata modifica delle statuizioni sugli interessi civili.

7. Ricorso C. G. a mezzo dei difensori, avv. Franco Coppi ed avv. Ennio Amodio.

7.1. Con il primo motivo deduce mancanza e contraddittorietà della motivazione, lamentando che, nonostante il venire meno di ben quattro declaratorie di colpevolezza su sette, la pena complessiva finale inflitta era di soli sei mesi inferiore a quella originaria, e la pena-base era stata individuata non tenendo conto dell'assoluzione per il capo A3).

7.2. Con il secondo motivo deduce erronea applicazione di legge: denuncia che il giudice di rinvio aveva ritenuto che all'interno del capo B) residuassero due distinti fatti di bancarotta, con la conseguenza di rendere applicabile l'art. 219, comma secondo, n. 1, legge fallimentare: in realtà proprio la Corte di cassazione, nel dichiarare assorbito il capo A1) nel capo B), aveva ritenuto quelle operazioni come un *unicum*.

In ogni caso, poi, il giudizio di equivalenza tra circostanze attenuanti e circostanze aggravanti era stato generico e privo di congrua motivazione, soprattutto alla luce delle assoluzioni per due capi di imputazione.

7.3. Con il terzo motivo deduce mancanza ed illogicità della motivazione: censura la misura dell'aumento di pena per la continuazione, che era rimasto uguale nonostante originariamente fosse motivato dalla condanna per due distinti reati, mentre era ormai venuto meno il reato di cui al capo A4), con radicale mutamento della catena di episodi ravvisati in continuazione.

8. Ricorso R. T. a mezzo dei difensori, avv. Giuseppe Bana ed avv., Giorgio Perroni.

8.1. Con il primo motivo deduce erronea applicazione di legge: sostiene che la Corte territoriale non si era uniformata alla decisione della Corte di legittimità, la quale aveva ritenuto la necessità di rimodulare il trattamento sanzionatorio, con nuova valutazione nel merito e non un semplice computo.

8.2. Con il secondo motivo deduce erronea applicazione di legge in merito alla pena inflitta, ritenuta sproporzionata per la non ritenuta prevalenza delle circostanze attenuanti generiche.

9. Ricorso R. M. a mezzo dei difensori, avv. Guido Carlo Alleva ed avv. Nicola Apa.



9.1. Con il primo motivo deduce erronea applicazione di legge e manifesta illogicità della motivazione relativamente al bilanciamento tra circostanze ed alla determinazione della pena, effettuata senza considerare che la condotta addebitata era stata realizzata in un limitato arco di tempo e senza effettuare una reale verifica della condotta del ricorrente.

9.2. Con il secondo motivo censura poi la ritenuta mera equivalenza delle circostanze attenuanti generiche alle circostanze aggravanti contestate.

10. Ricorso M. A. a mezzo dei difensori, avv. Valerio Onida ed avv. Domenico Pulitanò.

10.1. Con il primo motivo deduce, con il primo motivo, erronea applicazione di legge e manifesta illogicità della motivazione circa la commisurazione della pena: la pena era stata ridotta di un solo mese, senza considerare l'assorbimento di un reato in un altro, la marginalità di condotta e la mancanza di interessi illeciti personali.

10.2. Con il secondo motivo denuncia violazione di legge in relazione alla questione di costituzionalità dell'art. 216, ultimo comma, legge fallimentare, proposta con riferimento all'art. 27 della Costituzione relativamente alla durata fissa della pena accessoria interdittiva.

La Corte territoriale aveva ritenuto preclusa la questione poiché già affrontata dalla Corte di Cassazione; ma l'applicazione di quella norma veniva in rilievo soltanto con la condanna, per cui la questione andava affrontata in sede di rinvio. La questione non poteva ritenersi inammissibile e non appariva legittima l'applicazione di una norma basata su concezioni di tradizionale autoritarismo, ormai superata da principi costituzionali che impongono di rifuggire da sanzioni in misura fissa. La norma censurata appare inoltre in contrasto con l'art. 8 CEDU (relativo alla vita privata, rispetto al quale le limitazioni vanno considerate come ingerenze nel godimento del diritto al rispetto della vita professionale) e con l'art. 14 CEDU (relativo al godimento dei diritti di proprietà ed uso dei beni). Ripropone, per l'effetto, la questione menzionata.

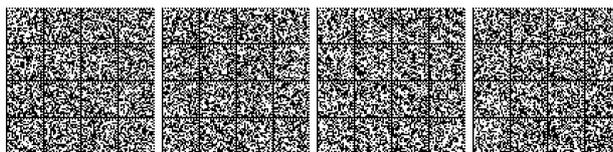
Con successiva memoria, a firma dei difensori avv. Domenico Pulitanò e avv. Valerio Onida, venivano ulteriormente sviluppati i denunciati profili di illegittimità costituzionale; veniva illustrata ancora l'assenza di preclusione (ritenuta invece sussistente dalla Corte di appello) all'esame della questione di legittimità costituzionale medesima, evidenziando che la valutazione della sussistenza dei requisiti per la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale non costituisce una «questione di diritto decisa» ai sensi dell'art. 627, comma 3, codice di procedura penale poiché la norma indicata dalla Corte di cassazione deve poi essere applicata nel giudizio di rinvio ed il giudice di rinvio non può non essere legittimato ad eccepire una illegittimità costituzionale (la memoria richiama l'ordinanza n. 118 del 2016 della Corte Costituzionale). In ogni caso, la questione dedotta dinanzi alla Corte di Appello di Bologna era diversa e più ampia rispetto a quella non accolta dalla Corte di Cassazione con la sentenza di annullamento parziale, non chiedendo essa di eliminare dal testo di una norma una limitata formula («per la durata di dieci anni»), ma di dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 216, ultimo comma, e 223, ultimo comma, legge fallimentare in quanto comportanti l'automatica applicazione della pena accessoria in misura fissa e senza alcun apprezzamento del caso concreto.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. I ricorsi oggetto di esame attengono tutti, nella sostanza, al trattamento sanzionatorio e le censure relative alle pene principali inflitte - ivi comprese quelle con cui si sostiene la unitarietà del fatto di bancarotta per distrazione riferibile al patrimonio della medesimo ente, ancorché posto in essere con pluralità di atti o dando al compendio distratto diverse destinazioni (Sezione U, n. 21039 del 27 gennaio 2011, *L*) - potrebbero in larga misura essere risolte direttamente in questa sede.

Non altrettanto, invece, può dirsi per le doglianze riferite alla durata delle pene accessorie inflitte.

2. Nella sentenza di annullamento con rinvio, a seguito della quale è stata pronunciata la sentenza oggi impugnata, è stato affermato il principio di diritto che, «stante l'inequivocabile tenore letterale dell'ultimo comma dell'art. 216 legge fallimentare, deve ritenersi legittimamente applicata la pena accessoria dell'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e [dell'] incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa nella misura di dieci anni e, pertanto, anche in misura superiore a quella della pena principale inflitta, trattandosi di pene accessorie la cui durata è fissata dal legislatore in misura determinata e fissa e, quindi, a prescindere dalla durata della pena principale, con conseguente inapplicabilità dell'art. 37 del codice penale e del potere del giudice di modularne la durata». E tale interpretazione, vincolante per il giudice di rinvio, non può essere più posta in discussione, neppure nel nuovo giudizio di legittimità, rappresentando la *regola iuris* a cui occorre conformarsi per il caso concreto in esame.



Tanto posto, deve essere esaminata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 216, ultimo comma, e 223, ultimo comma, regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (recante «disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa»), nella parte in cui prevedono che la condanna per uno dei fatti previsti in detti articoli importa l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e la incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa per la durata di dieci anni, prospettata con riferimento agli articoli 3, 4, 41, 27 e 117, primo comma, Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 8 CEDU e 1 Protocollo n. 1 CEDU.

3. Quanto a rilevanza, non può condividersi la tesi, sostenuta nella sentenza impugnata, secondo cui tale questione era ormai inammissibile poiché sulla stessa si era già pronunciata la Corte di cassazione con la sentenza di annullamento con rinvio.

La questione non poteva difatti intendersi riferita a situazione esaurita, perché, proprio in ragione dell'annullamento, la norma doveva ancora essere applicata dal giudice del rinvio.

Nessuna preclusione può ritenersi formata sul punto poiché, come rimarcato dalla stessa Corte costituzionale, «Non può invero condividersi il dubbio che il regime delle preclusioni proprio del giudizio di rinvio impedisca la proposizione della questione di legittimità costituzionale di quella norma da cui è stato tratto il principio di diritto cui deve uniformarsi il giudice di rinvio; e ciò quando anche questi si sia già pronunciato con decisione impugnata. Infatti la contraria interpretazione contrasta con il chiaro disposto degli articoli 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e 23 della legge n. 87 del 1953, secondo cui tali questioni possono essere sollevate nel corso del giudizio, senza alcuna specifica limitazione. In tal senso è del resto la comune interpretazione giurisprudenziale e dottrinale. Si può inoltre aggiungere che, altrimenti, la Corte costituzionale non potrebbe pronunciarsi sulle questioni di legittimità costituzionale relative a norme che devono ancora ricevere applicazione nella fase di rinvio, con conseguente violazione della disposizione costituzionale sopra indicata» (Corte costituzionale, sentenza n. 138 del 1977, e conformi, fra molte, n. 11 del 1981; n. 138 del 1993; n. 257 del 1994, nonché con specifico riguardo al giudizio di cassazione conseguente ad annullamento con rinvio, n. 305 del 2008).

Ed anzi, come osservato dalle difese, l'art. 24 legge n. 87 del 1963, disponendo al secondo comma che l'eccezione può essere riproposta all'inizio di ogni grado ulteriore del processo, implicitamente parrebbe ammettere come unico limite quello della sua non riproponibilità nell'ambito del medesimo grado.

Deve aggiungersi che, come pure correttamente evidenziato dalle difese, da un lato la risoluzione di un dubbio di legittimità costituzionale non può considerarsi questione di diritto decisa con effetti preclusivi dalla sentenza di annullamento con rinvio della Corte di cassazione perché unico organo che può definitivamente pronunciare sulla legittimità costituzionale di una norma è la Corte costituzionale; dall'altro che la questione oggi prospettata non corrisponde esattamente a quella esaminata nel precedente giudizio di legittimità, avendo questa riguardo ad ulteriori, differenti parametri.

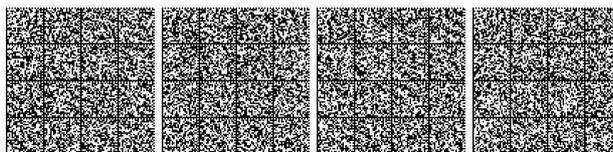
Ne discende che unico fattore decisivo è che la norma della cui legittimità costituzionale si dubita dovrebbe essere definitivamente applicata solo all'esito del presente giudizio, nel quale, come anticipato, ogni altra questione potrebbe essere definitivamente risolta.

4. Neppure può condividersi, ad avviso del Collegio, la conclusione cui è pervenuta la sentenza di annullamento con rinvio circa l'inammissibilità della questione già in quella sede prospettata facendo riferimento alla pronuncia della Corte costituzionale n. 134 del 2012. E ciò per plurime ragioni.

Con la sentenza n. 134 del 2012 la Corte costituzionale ritenne inammissibile la questione allora a lei sottoposta poiché i rimettenti, nel prospettare la violazione degli articoli 3, 4, 27, terzo comma, 41 e 111 della Costituzione, e, in particolare, del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) e del principio della finalità rieducativa della pena (art. 27, comma terzo, Costituzione), sostanzialmente chiedevano «alla Corte di aggiungere le parole «fino a» all'ultimo comma dell'art. 216 del regio decreto n. 267 del 1942 al fine di rendere possibile l'applicazione dell'art. 37 del codice penale. In tal modo, ritenne la Corte, si richiedeva una addizione normativa che - essendo solo una tra quelle astrattamente ipotizzabili - non costituiva una soluzione costituzionalmente obbligata, ed eccedeva i poteri di intervento della Corte costituzionale, implicando scelte affidate alla discrezionalità del legislatore.

Detta decisione si occupò, dunque, di questione di legittimità costituzionale analoga, ma, come detto, non perfettamente corrispondente a quella ora in esame.

Rileva, per altro, che nell'ambito di tale decisione la Corte ebbe a «ribadire (da ultimo, ordinanza n. 293 del 2008) l'opportunità che il legislatore ponga mano ad una riforma del sistema delle pene accessorie, che lo renda pienamente compatibile con i principi della Costituzione, ed in particolare con l'art. 27, terzo comma».



Tale proposizione, riconoscendo la non conformità ai parametri evocati della disciplina censurata, si presta ad assumere la valenza di monito a cui non ha fatto seguito, ad oggi, alcun intervento legislativo adeguatore. Sicché la precedente pronuncia non sembra potere esimere la Corte di cassazione dal sollecitare nuovamente la Corte costituzionale a porre rimedio all'illegittimità costituzionale già accertata ma non dichiarata mediante una pronuncia demolitiva strettamente ancorata alla questione sottopostale (*mutatis*, tra più, Corte costituzionale n. 45 del 2015).

In tale contesto, appare quindi opportuno rimettere alla Corte costituzionale la valutazione circa la fondatezza dell'osservazione di una delle difese, secondo la quale il sindacato del giudice ordinario sulla rilevanza e non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale non può intendersi esteso anche alla rilevazione della eventuale inammissibilità della questione per discrezionalità del legislatore.

5. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il Collegio stima i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati non meramente plausibili, ma seri e meritevoli di vaglio da parte dell'organo giurisdizionale istituzionalmente deputato al controllo di costituzionalità delle leggi.

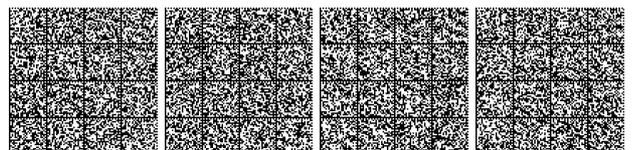
In sintesi, la questione, relativa all'art. 216, ultimo comma, legge fallimentare, attiene alla durata della pena accessoria dell'inabilitazione all'esercizio di imprese commerciali ed alla incapacità di esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa, fissata inderogabilmente - alla luce del principio di diritto vincolante fissato nel presente giudizio - nella misura di dieci anni.

5.1. Sulla questione medesima si era registrato un contrasto giurisprudenziale all'interno di questa Corte. La sentenza di annullamento con rinvio che ha fissato la regola per il caso concreto aderisce all'orientamento maggioritario, che ritiene che la durata delle pene accessorie di cui all'art. 216 citato è fissata inderogabilmente nella misura di dieci anni, tanto emergendo dal dato testuale della disposizione, e che, per conseguenza, detta pena è sottratta alla regola prevista dall'art. 37 del codice penale (tra le altre, Sezione 5, 20 settembre 2007, n. 39337, B., Rv. 238211; Sezione 5, 18 febbraio 2010, n. 17690, Cassa di Risparmio di Rieti s.p.a. ed altro, Rv. 247319; Sezione 5, 10 novembre 2010, n. 269, M., Rv. 249500). Si è argomentato in tal senso valorizzando anche la diversità del testo della norma in esame rispetto a quello previsto dall'art. 217, legge fallimentare per il reato di bancarotta semplice documentale, laddove la pena accessoria, determinata solo nel massimo, sarebbe invece soggetta al principio generale previsto dall'art. 37 del codice penale (Sezione 5, 15 marzo 2000, n. 4727, A. ed altro, Rv. 215987).

Questa lettura, pur contrastata da altro indirizzo giurisprudenziale secondo il quale anche la pena accessoria prevista dall'art. 216, legge fallimentare non sarebbe sottratta alla regola di cui all'art. 37 del codice penale (essenzialmente sul rilievo che tale diversa opzione ermeneutica sarebbe necessitata da una lettura costituzionalmente alla luce di Corte costituzionale n. 91 del 2008 e della richiamata sentenza n. 50 del 1980), risulta, per altro, assolutamente consolidata dopo l'intervento della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n. 134 del 2012, essendosi in più occasioni ritenuto che la pronuncia della Consulta avrebbe «implicitamente» confermato la validità dell'interpretazione recepita dall'indirizzo maggioritario (Sezione 5, n. 30341 del 30 maggio 2012, P., Rv. 253318; Sezione 5, n. 11257 del 31 gennaio 2013, R. F., Rv. 254641; Sezione 5, n. 42731 del 20 settembre 2012, R., Rv. 254736; Sezione 5, n. 51526 del 18 ottobre 2013, B., Rv. 258665; Sezione 5, n. 628 del 18 ottobre 2013, dep. 2014, D. C., Rv. 257947).

5.2. Le osservazioni poste a base dell'indirizzo interpretativo abbandonato - e, comunque, non coltivabile in questa sede per le ragioni esposte - continuano tuttavia a sostenere, ad avviso del Collegio, la non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale prospettato.

Corte costituzionale sentenza n. 50 del 1980, richiamata dalla sentenza n. 91 del 2008, aveva affermato il principio che la «mobilità» della pena, cioè la sua predeterminazione tra un minimo ed un massimo, costituisce corollario, da una parte, del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, per la necessità di proporcionarla all'effettiva entità ed alle specifiche esigenze dei singoli casi, e, dall'altra, di quello di legalità, di cui all'art. 25, secondo comma, Costituzione, che «dà forma ad un sistema che trae contenuti ed orientamenti da altri principi sostanziali - come quelli indicati dall'art. 27, primo e terzo comma, Costituzione - ed in cui «l'attuazione di una riparatrice giustizia distributiva esige la differenziazione più che l'uniformità» (sentenza n. 104 del 1968)». Nella occasione la Corte costituzionale spiegò altresì che «l'adeguamento delle risposte punitive ai casi concreti - in termini di uguaglianza e/o differenziazione di trattamento - contribuisce da un lato, a rendere quanto più possibile "personale" la responsabilità penale, nella prospettiva segnata dall'art. 27, primo comma; e nello stesso tempo è strumento per una determinazione della pena quanto più possibile "finalizzata", nella prospettiva dell'art. 27, terzo comma, Costituzione. Il principio d'uguaglianza trova in tal modo dei concreti punti di riferimento, in materia penale, nei presupposti e nei fini (e nel collegamento fra gli uni e gli altri) espressamente assegnati alla pena nello stesso sistema costituzionale. L'uguaglianza di fronte alla pena viene a significare, in definitiva, "proporzione" della pena rispetto alle "personali" responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguano, svolgendo una funzione che è essenzialmente di giustizia e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale». E concluse nel senso che «in linea di principio, previsioni sanzionatorie rigide non appaiono pertanto in armonia con il "volto costituzionale" del sistema penale; ed il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso, superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato



e per la misura della sanzione prevista, questa ultima appaia ragionevolmente “proporzionata” rispetto all’intera gamma di comportamenti riconducibili allo specifico tipo di reato».

La durata invariabile delle pene accessorie previste dall’art. 216 della legge fallimentare, che, ancorché temporanee, hanno indubbiamente natura afflittiva, risolvendosi in una incisiva ma anelastica limitazione di beni di rilevanza costituzionale, quali la libertà di iniziativa economica di cui all’art. 41, il diritto al lavoro di cui all’art. 35, le finalità rieducative della pena di cui all’art. 27, secondo comma, Costituzione, indipendentemente dall’entità della pena principale irrogata - che per la bancarotta fraudolenta può essere pari al minimo edittale di anni tre, o nettamente inferiore per effetto di circostanze attenuanti e del ricorso a riti alternativi -, non appare, dunque, in sintonia con i principi e i valori della Carta costituzionale sopra enunciati.

La fissità della sanzione accessoria sembra, in altri termini, contrastare con «il volto costituzionale» dell’illecito penale il quale postula adeguati spazi alla discrezionalità del giudice, al fine di permettere l’adeguamento della risposta punitiva alle singole fattispecie concrete. A siffatta impostazione sembra rifarsi altresì Corte costituzionale sentenza n. 91 del 2008.

5.3. In questa prospettiva, in particolare, non appare manifestamente infondata la denuncia di contrasto dell’art. 216, ultimo comma, legge fallimentare, laddove fissa per le pene accessorie ivi previste la durata fissa di dieci anni, con i principi complessivamente ravvisabili negli articoli 3 e 27 Carta fondamentale, attesa la rigidità dispositiva della prescrizione penale, a fronte del variare della situazione concreta, caratteristica che determina una sostanziale ingiustizia nel trattare allo stesso modo condotte di rilievo penale tra loro differenti e difformemente sanzionate dal legislatore mediante la pena principale. La norma costituzionale, nell’imporre all’ordinamento la celebrazione di processi giusti, non pretende soltanto un corretto svolgimento degli stessi per il rispetto della legge, delle garanzie assegnate alle parti, del contraddittorio, per l’espletamento della decisione in limiti di tempo ragionevoli. Essa prefigura anche la garanzia di un’equa soluzione, alla luce delle risultanze di causa che il giudice acquisisce nella varie fasi processuali. Non è dato, allora, scorgere quale coerenza possa ravvisarsi in un sistema che annovera un dettagliato paradigma valutativo negli articoli 132 e 133 del codice penale, ma impedisce al giudice di ricondurre siffatti esiti ad un’equa e adeguata considerazione sanzionatoria in punto di pene accessorie. E il dubbio è rilevante nel caso concreto, anche alla luce della diversa modulazione delle pene principali inflitte ai ricorrenti.

La violazione dei principi di eguaglianza, colpevolezza, proporzionalità, sta nella indiscriminata preclusione della possibilità di differenziare tra situazioni diverse, secondo criteri già indicati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 50 del 1980, e, in definitiva, nella impossibilità di adeguare la pena accessoria rispetto alle «personali» responsabilità ed alle esigenze di risposta che ne conseguono. Né è dubitabile che la funzione rieducativa della pena presupponga anche la garanzia di un’equa soluzione, alla luce delle risultanze di causa che il giudice acquisisce nella varie fasi processuali, che tenga conto del tasso di colpevolezza accertato e che moduli in proporzione la risposta punitiva.

L’esigenza di una articolazione legale del sistema sanzionatorio che, anziché prevedere una ingiustificata equiparazione di situazioni profondamente differenti, renda possibile tale adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna, potrebbe, d’altra parte, in larga parte essere soddisfatta ove, eliminandosi il riferimento alla misura fissa di dieci anni, rivivesse la regola generale di cui all’art. 37 del codice penale, così consentendosi al giudice di determinare la durata della pena accessoria in collegamento con la pena principale inflitta e, quindi, in base a valutazioni di gravità del fatto concreto.

Del resto, nella contigua materia penitenziaria, è criterio «costituzionalmente vincolante» quello che esclude «rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata caso per caso» (sentenza n. 436 del 1999). Così, se si esclude radicalmente il ricorso a criteri individualizzanti, «l’opzione repressiva finisce per relegare nell’ombra il profilo rieducativo» (sentenza n. 257 del 2006; in senso conforme sentenza n. 79 del 2007) e si instaura di conseguenza un automatismo «sicuramente in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena» (sentenza n. 255 del 2006; sentenza n. 189 del 2010).

5.4. Con riferimento agli articoli 3, 4 e 41 della Costituzione, il menzionato inflessibile rigore della sanzione interdittiva si risolve in una ingiustificata, indiscriminata incidenza sulla possibilità dell’interessato di esercitare il suo diritto al lavoro, non soltanto come fonte di sostentamento ma anche come strumento di sviluppo della sua personalità, e importa una drastica e non proporzionata compressione del diritto di iniziativa economica esercitabile anche attraverso l’attività di impresa, non rispettosa dei principi che indirizzano a fini sociali l’iniziativa economica privata e che ne riconoscono la libertà.

5.5. Infine, la disposizione censurata suscita dubbi di conformità a Costituzione anche con riferimento all’art. 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 8 CEDU e Protocollo n. 1 CEDU.

Secondo la Corte di Strasburgo la nozione convenzionale di «vita privata» di cui all’art. 8 CEDU ricomprende anche le attività professionali e commerciali (sentenza Vitiello c. Italia del 23 marzo 2006), rispetto alle quali le limitazioni derivanti dall’applicazione della pena accessoria devono considerarsi quali ingerenze nel godimento del diritto al rispetto della vita privata e, come tali, non soltanto devono essere previste dalla legge e debbono perseguire uno scopo



legittimo, ma devono essere proporzionate rispetto a detto scopo, comportando la violazione del divieto di discriminazione nel godimento del diritto al rispetto della vita familiare oltre che una ingerenza nel godimento del diritto di proprietà garantito dall'art. 1 del Protocollo n. 1 che ricomprende anche diritti ed interessi patrimoniali.

Alla categoria di restrizioni automatiche ed indiscriminate, incompatibili con i principi sopra menzionati, parrebbe potersi ricondurre la norma censurata che, se certamente è prevista da una disposizione legislativa, comporta una limitazione, non solo di ampia portata ed omnicomprensiva, considerato il significato che deve attribuirsi all'espressione «impresa commerciale», ma anche per un tempo predeterminato in misura fissa, allo svolgimento di qualunque attività economica in proprio e comunque in posizioni direttive.

Semberebbero stridere, perciò, con i principi richiamati sia l'automatismo conseguente alla condanna per bancarotta fraudolenta sia la fissità in termini di durata della sanzione medesima, senza alcuna possibilità di graduarne la misura in base alla gravità delle condotte accertate.

6. Alla stregua delle considerazioni che precedono, deve in conclusione ritenersi rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 4, 41, 27 e 117, primo comma, Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 8 CEDU e 1, Protocollo n. 1 CEDU, la sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 216, ultimo comma, e 223, ultimo comma, regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (recante «Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa»), nella parte in cui prevedono che alla condanna per uno dei fatti previsti in detti articoli conseguono obbligatoriamente, per la durata di dieci anni, le pene accessorie della inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e della incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa.

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

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

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 4, 41, 27 e 117, primo comma, Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 8 CEDU e 1, Protocollo n. 1 CEDU, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 216, ultimo comma, e 223, ultimo comma, regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (recante «Disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa»), nella parte in cui prevedono che alla condanna per uno dei fatti previsti in detti articoli conseguono obbligatoriamente, per la durata di dieci anni, le pene accessorie della inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e della incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa.

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

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata ai ricorrenti e alle parti civili, al procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso il 6 luglio 2017.

Il Presidente: DI TOMASSI

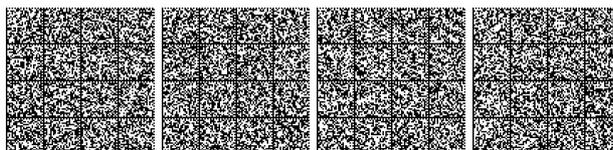
Il consigliere relatore: MINCHELLA

18C00050

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-09) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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

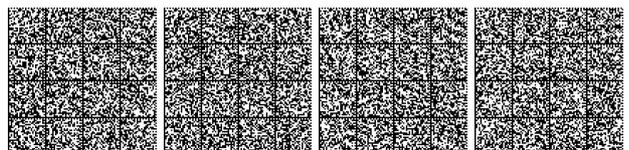
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 6,00

