

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 40

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 ottobre 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





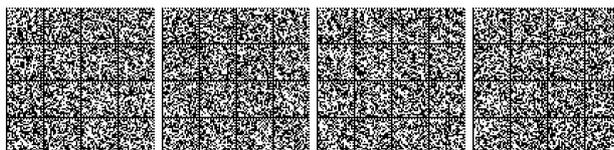
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **182.** Sentenza 8 maggio - 4 ottobre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Legge - Abrogazione - Indispensabile permanenza in vigore dell'articolo 8 della legge n. 991 del 1952, con riferimento all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura.
 – Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), art. 1, voce n. 1266 dell'Allegato 1..... Pag. 1
- N. **183.** Sentenza 5 giugno - 4 ottobre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Regioni - Bandiera e simboli ufficiali - Obbligo di esposizione della bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali, nonché di edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali - Trattamento sanzionatorio.
 – Legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 "Gonfalone e stemma della Regione"), artt. 3, comma 1, e 8, comma 1..... Pag. 12
- N. **184.** Ordinanza 4 luglio - 4 ottobre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - False attestazioni o certificazioni - Pubblico impiegato che attesta falsamente la presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza mediante certificazione medica falsa - Trattamento sanzionatorio.
 – Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 55-*quinquies*..... Pag. 22

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **55.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 agosto 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Caccia - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'istanza con cui il proprietario (o conduttore) del fondo può chiederne la chiusura all'esercizio dell'attività venatoria - Calendario venatorio regionale.
 – Legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), artt. 6, comma 7, e 13, comma 1..... Pag. 27
- N. **56.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di sanità convenzionata - Riconoscimento di indennità aggiuntive ai medici di continuità assistenziale.
 – Legge della Regione Basilicata 27 giugno 2018, n. 10 (Disposizioni in materia sanitaria), intero testo, e, in particolare, artt. 1, commi 1 e 2, e 2..... Pag. 31



N. 136. Ordinanza del Tribunale di Roma del 12 aprile 2018

Previdenza - Impiego pubblico - Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti a seguito di cessazione dall'impiego - Termini e modalità di corresponsione.

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2, e successive modificazioni; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7, e successive modificazioni.

Pag. 33

N. 137. Ordinanza del Consiglio di Stato del 17 maggio 2018

Banca e istituti di credito - Consorzi di garanzia collettiva dei fidi - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Risorse erogate dalla Regione - Previsione della restituzione del fondo rischi alla Regione nel caso di fusione tra i Consorzi di garanzia fidi della Valle d'Aosta e i Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale - Applicazione alle operazioni di fusioni deliberate a far data dal 1° gennaio 2015.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), art. 3, commi 10-bis e 10-ter, come introdotti dall'art. 25, [comma 1 e] comma 2, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19; legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali"), art. 25, comma 3.....

Pag. 37

N. 138. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Regione Puglia - Sezione di Bari del 20 luglio 2018

Processo amministrativo - Disposizioni specifiche ai giudizi di cui all'articolo 119, comma 1, lettera a), del codice del processo amministrativo (controversie relative a provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture) - Onere di impugnazione del provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni ad essa - Preclusione, nel caso di omessa impugnazione, della facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale - Inammissibilità dell'impugnazione della proposta di aggiudicazione, ove disposta.

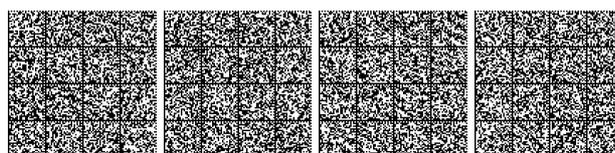
- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo, aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.....

Pag. 43

N. 139. Ordinanza del Tribunale di Torino dell'8 giugno 2018

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime - Computo delle circostanze - Divieto di prevalenza e/o equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'articolo 590-bis, comma 7, cod. pen.

- Codice penale, art. 590-quater, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

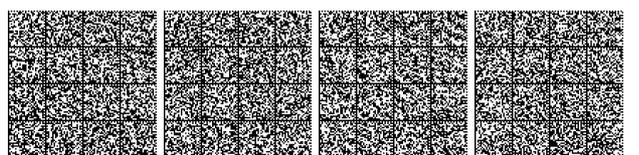


Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, commi 2 e 3-ter, come, rispettivamente, modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera b), numeri 1) e 2), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).....

Pag. 64





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 182

Sentenza 8 maggio - 4 ottobre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Legge - Abrogazione - Indispensabile permanenza in vigore dell'articolo 8 della legge n. 991 del 1952, con riferimento all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

- Decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), art. 1, voce n. 1266 dell'Allegato 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

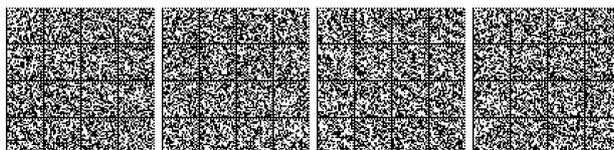
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), voce n. 1266 dell'Allegato 1, promosso dal Tribunale ordinario di Sondrio nel procedimento vertente tra la Società Agricola Melavi - società cooperativa e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 6 aprile 2017, iscritta al n. 138 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione della Società Agricola Melavi - società cooperativa e dell'INPS;

udito nella udienza pubblica dell'8 maggio 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi gli avvocati Oronzo Mazzotta per la Società Agricola Melavi - società cooperativa e Antonino Sgroi per l'INPS.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 6 aprile 2017 (r.o. n. 138 del 2017), il Tribunale ordinario di Sondrio ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nella parte in cui, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, dichiara la permanente vigenza dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani).

Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi sulla domanda della Società Agricola Melavi - società cooperativa «di accertamento del proprio diritto a beneficiare dell'esenzione dal pagamento dei contributi», secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 991 del 1952, con la conseguente condanna dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) a restituirle, nei limiti della prescrizione, le somme versate a tale titolo.

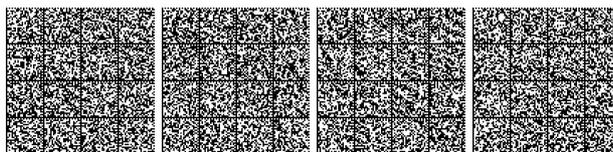
Il giudice *a quo* precisa che i fatti sono pacifici tra le parti.

La parte attrice - la quale gestisce un'azienda agricola in un territorio classificato come montano, avvalendosi di personale avente la qualifica di operaio occupato a tempo determinato o indeterminato - sostiene che la norma che dispone l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli non sia mai stata oggetto di abrogazione, né espressa né tacita. La fondatezza di tale tesi troverebbe riscontro nell'art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, il quale, diretto a individuare le norme pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 di cui è indispensabile la permanenza in vigore, all'Allegato 1, voce n. 1266, ha esplicitamente indicato il richiamato art. 8 della legge n. 991 del 1952. Circostanza, questa, che non potrebbe essere superata «a mezzo di una mera disapplicazione della norma avente forza di legge», come invece avrebbe fatto la Corte di cassazione, sezione lavoro, con le sentenze 22 agosto 2013, n. 1920 (*recte*: 19420) e 20 aprile 2016, n. 7976, potendo il giudice comune semmai sollevare questione di legittimità costituzionale della citata disposizione del decreto legislativo.

L'INPS chiede il rigetto della domanda sostenendo, al contrario, che il citato art. 8 sia stato tacitamente abrogato, come è stato ritenuto, in particolare, dalla già richiamata giurisprudenza di legittimità.

1.1.- Ciò premesso, il giudice di Sondrio rileva che, ai fini della decisione della controversia, occorre verificare, innanzitutto, se l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 sia ancora in vigore. A tal proposito, ritiene di aderire al percorso argomentativo proposto dalla Corte di cassazione nella richiamata sentenza del 2013, trascritto e fatto integralmente proprio nell'ordinanza di rimessione.

I passaggi rilevanti del complesso excursus normativo - ampiamente svolto dal giudice della nomofilachia e riferito nell'ordinanza di rimessione - sono i seguenti: 1) l'art. 8 della legge n. 991 del 1952, rubricato «Agevolazioni fiscali», aveva un duplice contenuto: per un verso, prevedeva agevolazioni fiscali per i territori montani, identificati come tali in virtù dell'art. 1 della medesima legge e del richiamo al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 7 gennaio 1947, n. 12 (Modificazioni al decreto legislativo Presidenziale 27 giugno 1946, n. 98, concernente l'esenzione dalla imposta fondiaria e sul reddito agrario per i terreni montani); per un altro, prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati per i terreni situati a quota non inferiore ai 700 metri sul livello del mare; 2) gli artt. 58 e 68 del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette), dettando una nuova disciplina in materia, hanno tacitamente abrogato l'art. 8 per la parte relativa alle agevolazioni fiscali; 3) la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (Nuove norme sullo sviluppo della montagna), istituiva le Comunità montane e, al suo art. 12, quinto comma, espressamente stabiliva che «le agevolazioni fiscali di cui all'articolo 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991, sono estese all'intero territorio montano»; 4) gli artt. 7 e 8 del decreto-legge 23 dicembre 1977, n. 942 (Provvedimenti in materia previdenziale), convertito, con modificazioni, nella legge 27 febbraio 1978, n. 41, per un verso, con disposizione d'interpretazione autentica, hanno confermato l'esenzione contributiva in discorso per le sole imprese con terreni ubicati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare e, per un altro, hanno ridotto del 40 per cento i contributi previdenziali ed assistenziali dovuti per i lavoratori agricoli dipendenti nei territori montani al di sotto dei 700 metri di altitudine; 5) la Corte costituzionale, con la sentenza n. 370 del 1985, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, nonché degli artt. 7 e 8 del decreto-legge n. 942 del 1977, nella parte in cui non prevedevano l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati agricoli anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri sul livello del mare; 6) a fini fiscali, una nuova definizione di territori montani, più ampia delle precedenti, veniva dettata dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601 (Disciplina delle agevolazioni tributarie); 7) l'art. 9, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)», pone una generale disciplina di sgravi contributivi per le imprese agricole in territori montani; da allora in avanti, si è fatto riferimento, ai fini delle agevolazioni contributive in



favore di datori di lavoro agricolo operanti nei territori montani, all'individuazione di questi ultimi dettata dall'art. 9 del d.P.R. n. 601 del 1973; 8) gli artt. 28 e 29 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), successivamente abrogati dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), hanno disposto l'abrogazione, tra gli altri, degli artt. 1 e 14, secondo comma, della legge n. 991 del 1952, nonché degli artt. 3, 4, 5 e 7 della legge n. 1102 del 1971; 9) l'art. 11, comma 27, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), ha sostituito il comma 5 dell'art. 9 della legge n. 67 del 1988, rideterminando la quota di sgravio contributivo spettante ai datori di lavoro aventi sedi ed operanti nei comuni montani, con riferimento ai lavoratori dipendenti assunti a tempo indeterminato o determinato; 10) l'art. 18 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), ha previsto un esonero previdenziale totale per le assunzioni a tempo parziale da parte delle imprese e dei datori di lavoro aventi sedi ed operanti nei comuni montani; regime, questo, che sarebbe coerente con quello di sgravi contributivi configurato dall'art. 9 della legge n. 67 del 1988, mentre sarebbe del tutto incompatibile con la sopravvivenza del regime generale di esenzione contributiva previsto dall'art. 8 della legge n. 991 del 1952: ciò perché non avrebbe senso una norma diretta a prevedere una particolare ipotesi di esenzione per le assunzioni a tempo parziale, ove il regime generale fosse quello dell'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli; 11) in epoca più recente, con l'art. 01 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2 (Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa), convertito, con modificazioni, in legge 11 marzo 2006, n. 81, è stato introdotto un incremento - fino al 75 per cento - dello sgravio contributivo per i territori montani particolarmente svantaggiati, con richiamo della legge n. 67 del 1988; 12) tale regime è stato oggetto di diverse proroghe, fino al 31 luglio 2010 (ad opera dell'art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171, recante «Misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare», convertito, con modificazioni, in legge 30 dicembre 2008, n. 205; dell'art. 8-octies del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante «Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario», convertito, con modificazioni, in legge 9 aprile 2009, n. 33; dell'art. 2, comma 49, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»); 13) infine, l'art. 1, comma 45, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)», ha ripristinato gli sgravi contributivi, eliminando le pregresse scadenze per usufruire del maggior beneficio.

Alla luce di tale evoluzione normativa, la Corte di cassazione, nella citata sentenza n. 19420 del 2016, ha affermato che l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 «non può che rientrare tra le disposizioni tacitamente o implicitamente abrogate» o, ad ogni modo, tra le disposizioni che, prima dell'emanazione del d.lgs. n. 179 del 2009, «avevano esaurito la loro funzione o erano comunque obsolete». La disposizione di delega sulla cui base è stato adottato tale decreto legislativo (art. 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», quale risultante dalla sostituzione ad opera dell'art. 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile») espressamente escludeva, tuttavia, che potessero individuarsi quali disposizioni la cui permanenza in vigore è indispensabile disposizioni, per l'appunto, «oggetto di abrogazione tacita o implicita» (lettera *a*) o che avessero «esaurito la loro funzione o [fossero] prive di effettivo contenuto normativo o [fossero] comunque obsolete» (lettera *b*). Secondo il giudice della nomofilachia, conseguentemente, l'inclusione del citato art. 8 tra le norme «salvate» «si deve considerare tamquam non esset, frutto di un lapsus calami, sulla base di una interpretazione rispettosa dell'art. 15 preleggi e costituzionalmente orientata, nel senso della coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (art. 3 Cost.), del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge di delega (art. 76 Cost.), alla luce anche dell'art. 44 Cost., comma 2». Conclusione, questa, che sarebbe avvalorata dalle affermazioni della giurisprudenza costituzionale sul d.lgs. n. 179 del 2009, in base alle quali tale atto normativo avrebbe una «funzione meramente ricognitiva» e sarebbe «sprovvisto di una propria e autonoma forza precettiva o, se si vuole, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi», potendo soltanto confermare la vigenza di norme che non l'avessero già perduta (sentenza n. 346 del 2010; nello stesso senso è richiamata anche la sentenza n. 80 del 2012).

1.2.- Il giudice rimettente, dopo aver osservato che analoghe argomentazioni sono state riproposte anche dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, n. 7976 del 2016, condivide, della giurisprudenza di legittimità, la conclusione circa l'avvenuta abrogazione tacita dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952.

Dissentente, invece, quanto alla possibilità di considerare quale lapsus calami l'inserimento di quest'ultimo articolo tra le disposizioni «salvate» dal d.lgs. n. 179 del 2009. Se è vero che il citato art. 8 non era più «norma vigente del nostro ordinamento giuridico» e, pertanto, il Governo non aveva «alcun potere di farla rivivere», si sarebbe, allora, «dinanzi a un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal legislatore delegato», che non consente al giudice ordinario «la disapplicazione tout court della norma in questione, avente valore formale di legge fino alla sua rimozione dal nostro ordinamento giuridico, cui è abilitata la sola Corte costituzionale».



La norma del decreto legislativo, pertanto, sarebbe di necessitata applicazione nel giudizio *a quo*, in quanto impedirebbe il rigetto della domanda giudiziale, cui il giudice rimettente riterrebbe di pervenire in considerazione della pregressa abrogazione tacita dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952: di qui la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. La loro non manifesta infondatezza, per violazione degli artt. 3 e 76 Cost., si desumerebbe da quanto già argomentato.

2.- Con atto depositato il 30 ottobre 2017, si è costituito in giudizio l'INPS, parte convenuta nel giudizio *a quo*, contestando «la rilevanza, l'ammissibilità e la fondatezza» delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

La difesa dell'INPS puntualizza, innanzitutto, i fatti della controversia. In particolare, rileva che la società agricola attrice aveva assolto per tempo agli oneri contributivi in favore degli operai agricoli utilizzati, fruendo dello sgravio contributivo parziale di cui all'art. 9 della legge n. 67 del 1988, e che, pertanto, chiedendo ora l'applicazione dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, viene a pretendere la restituzione del solo differenziale contributivo, non avendo mai pagato la contribuzione in misura ordinaria.

Ripercorsa, poi, l'ordinanza di rimessione, l'INPS ritiene che le questioni di legittimità siano inammissibili, in quanto sarebbe carente la motivazione circa la violazione di entrambi i parametri costituzionali evocati. Il giudice rimettente si sarebbe limitato a confutare, «con giudizi di valore e non giuridici, il percorso argomentativo che ha utilizzato il giudice della nomofilachia», senza però esporre le ragioni che non gli consentirebbero di «disapplicare una disposizione di legge che afferma l'esistenza e l'efficienza nell'ordinamento giuridico di una disposizione che non è più in essere». Il giudice *a quo*, inoltre, avrebbe dimostrato di far propria la soluzione della Corte di cassazione, ritenendo soltanto di non poterla applicare se non dopo l'annullamento della norma censurata da parte della Corte costituzionale: dovrebbe allora spiegare «quali siano i motivi giuridici sottesi allo svolgimento di un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale che però, per non essere applicata dai giudici di merito, necessita sempre e comunque di una declaratoria di illegittimità costituzionale».

3.- Con atto depositato il 30 ottobre 2017, si è altresì costituita in giudizio la Società agricola Melavi - società cooperativa, parte attrice nel giudizio *a quo*, chiedendo che sia dichiarata l'inammissibilità o l'infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

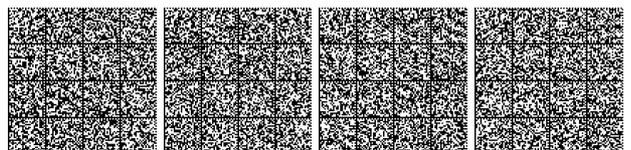
Sinteticamente ripercorsi i fatti di causa, e messo in luce in particolare come la mancata abrogazione dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952 sia «sancita per tabulas» dal decreto legislativo n. 179 del 2009, la difesa della parte privata contesta sia la premessa del ragionamento del giudice rimettente (ossia, l'intervenuta abrogazione del citato art. 8), «sia le conseguenze trattene sul significato sistematico» del richiamato decreto legislativo.

3.1.- Per quanto riguarda la mancata abrogazione tacita, la parte privata rileva che la legge n. 991 del 1952 è stata sì oggetto di numerosi interventi normativi, ma che questi mai hanno interessato l'art. 8, di modo che è rimasta immutata la previsione della totale esenzione contributiva: le leggi successive nel tempo che hanno interessato i territori montani, infatti, hanno provveduto ad abrogare esplicitamente le precedenti norme, ove contrastanti, dal che dovrebbe dedursi che il citato art. 8 «non è stato oggetto di abrogazione nemmeno implicita». Tale ricostruzione troverebbe conforto nella sentenza n. 254 del 1989 della Corte costituzionale: in tale decisione, resa quand'era già vigente l'art. 9 della legge n. 67 del 1988, espressamente richiamato dall'allora giudice rimettente, si afferma che «per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine superiore ai settecento metri sussiste normativamente l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati».

L'abrogazione tacita, del resto, presupporrebbe «un evidente contrasto tra norme e non [potrebbe] essere neppure applicata in casi (...) dubbi». In questa prospettiva, la giurisprudenza ordinaria e amministrativa sottopone a «rigorosi limiti la verifica del requisito della "incompatibilità"» (si richiamano le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quinta, 2 settembre 2013, n. 4337, e della Corte di cassazione, sezione lavoro, 10 agosto 1998, n. 7840).

La legge n. 67 del 1988 non introdurrebbe neppure una nuova disciplina della materia, come al contrario prospettano la giurisprudenza di legittimità e il giudice rimettente, affermando che essa ha per oggetto tutti i territori montani e tutte le qualifiche dei dipendenti. In particolare, la giurisprudenza di legittimità non avrebbe tenuto conto della «necessaria distinzione tra le varie categorie di dipendenti precisata dal legislatore nelle due disposizioni»: la legge n. 991 del 1952, infatti, si applicherebbe soltanto agli operai che svolgevano l'attività nei territori montani, in quanto «categoria maggiormente penalizzata dalla particolare situazione di quel territorio»; per le altre categorie di lavoratori, che erano già soggette a contribuzione, la legge n. 67 del 1988 ha invece introdotto le agevolazioni.

D'altro canto - osserva ancora la difesa della parte privata - seguendo la prospettazione dell'INPS dovrebbe concludersi che il legislatore del 1988 aveva introdotto una agevolazione estesa anche a chi allora beneficiava dell'esenzione totale: difficile però immaginare «che una misura definita come una agevolazione in realtà possa essere interpretata come introduzione *ex novo* di un obbligo contributivo».



Inoltre, la legge n. 67 del 1988 avrebbe stabilito per tutto il territorio nazionale i parametri per la delimitazione delle aree svantaggiate, determinando i relativi livelli contributivi per la generalità dei dipendenti. L'agevolazione contributiva contestualmente prevista, pertanto, doveva applicarsi a tutti i dipendenti operanti in tali territori, non anche agli operai che prestavano la manodopera in territori montani, tanto più che la circostanza che un'azienda agricola ricada contemporaneamente in una zona svantaggiata e in un territorio montano non influisce sul godimento dei benefici riconosciuti dalla legge (si richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 26 marzo 1998, n. 3199).

La difesa della società agricola assume, dunque, che, non essendo stato implicitamente abrogato l'art. 8 della legge n. 991 del 1952, le questioni di legittimità costituzionale debbono considerarsi inammissibili.

3.2.- Ad ogni modo, la circostanza che il legislatore si sia esplicitamente pronunciato per la vigenza di un testo normativo dovrebbe di per sé escludere l'abrogazione tacita, poiché il contesto valutativo si rivela «non molto dissimile da quello usualmente valorizzato con riferimento all'interpretazione autentica proveniente, per l'appunto, dal legislatore».

La difesa della parte privata critica severamente, pertanto, la giurisprudenza di legittimità richiamata dal giudice *a quo*, rilevando come per parlare coerentemente di lapsus calami dovrebbe dimostrarsi che il riferimento all'art. 8 della legge n. 991 del 1952 fosse sicuramente non voluto dal legislatore.

In senso contrario, invece, militerebbe innanzitutto il fatto che, attraverso le deleghe di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005, il legislatore ha posto in essere un meccanismo di semplificazione della legislazione, cui il Governo ha dato corso attraverso una complessa attività di consultazione dei ministeri interessati, sfociata prima nel d.lgs. n. 179 del 2009 e poi nel relativo decreto legislativo correttivo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore). Sarebbe irrealistico, dunque, considerare quale lapsus calami l'inserimento dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952 tra le disposizioni sottratte all'abrogazione delle norme antecedenti al 1° gennaio 1970, quando, tutto al contrario, la scelta di tale inserimento «non può che ritenersi indicativa di una chiara, precisa ed inequivocabile presa di posizione in ordine all'assoluta importanza della permanenza in vigore della disciplina ivi prevista».

A riprova di tali affermazioni, si rileva che l'attività d'individuazione, da parte del Governo, delle disposizioni da confermare in vigore sarebbe stata svolta in modo «preciso e accurato», tanto che non tutte le leggi - e tra queste la n. 991 del 1952 - sono state «salvate» per intero, ma spesso solo in alcuni articoli. Il «Governo-legislatore», pertanto, avrebbe dapprima rilevato la mancata abrogazione tacita del citato art. 8 e poi, inserendolo tra le disposizioni da sottrarre al generalizzato effetto abrogativo previsto dalla legge di delega, ne avrebbe confermato la vigenza, ulteriormente confermata con l'adozione del d.lgs. n. 213 del 2010.

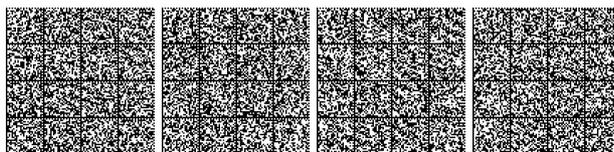
La scelta consapevole del legislatore delegato - coerente con «la finalità fondamentale di semplificazione» che, secondo quanto affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 80 del 2012, costituiva la *ratio* della delega - emergerebbe altresì dalla lettura di tutte le norme e degli atti parlamentari che hanno avuto per oggetto il d.lgs. n. 179 del 2009 e che sono intervenuti in tema di semplificazione normativa.

La difesa della parte privata, infine, osserva come le affermazioni della Corte di cassazione sarebbero gravemente lesive del principio della separazione dei poteri, poiché determinerebbero «una sorta di abrogazione giurisprudenziale della disposizione che contiene una dichiarazione espressa di vigenza, che si pone quasi nei termini di una interpretazione autentica, come tale immodificabile in sede giurisprudenziale». Una «indiretta conferma» di tale assunto sarebbe rinvenibile nella sentenza n. 5 del 2014 della Corte costituzionale, la quale avrebbe affermato che il Governo non potrebbe novamente esercitare la delega abrogando una legge considerata indispensabile, dovendo eventualmente provvedervi il legislatore: e se non può farlo il Governo, neppure può farlo il giudice rimettente.

In ragione di tutte queste argomentazioni, la parte privata reputa pertanto, in subordine, infondate le questioni di legittimità costituzionale, non ravvisando alcuna violazione degli artt. 3 e 76 Cost. da parte della disposizione censurata.

4.- In data 16 aprile 2018, la Società agricola Melavi - società cooperativa ha depositato una memoria illustrativa, con la quale insiste per la dichiarazione di inammissibilità o infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, ribadendo gli argomenti già utilizzati nell'atto di costituzione.

La difesa della parte privata, in particolare, mette in rilievo il «paradosso» che ambedue le parti del giudizio *a quo* concordano sulla infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, argomentata tuttavia in base a opposti presupposti: secondo l'INPS, la norma di cui all'art. 8 della legge n. 991 del 1952 sarebbe stata «implicitamente espunta dall'ordinamento per effetto dell'interpretazione (abrogatrice) del sistema fornita dal giudice di legittimità», di modo che l'eventuale declaratoria di incostituzionalità sarebbe inutiliter data; al contrario, secondo essa parte privata il giudice non potrebbe disapplicare una norma legislativa, dovendo invece «prendere atto che la parola chiara ed esplicita del legislatore non può che fare aggio su qualsivoglia interpretazione sistematica e/o percorso argomentativo in chiave di implicita abrogazione».



Si sarebbe, dunque, dinanzi all'«ennesimo conflitto» tra giudice e legislatore, simile a quello che si verifica allorché il legislatore adotti una disposizione di interpretazione autentica, superando quella fornita dalla giurisprudenza. Né varrebbe sostenere, come hanno fatto la Corte di cassazione e l'INPS, che il d.lgs. n. 179 del 2009 ha carattere meramente ricognitivo, non essendo chiaro - secondo la parte privata - il senso di tali espressioni, visto che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 346 del 2010, ha già affermato che tale decreto legislativo conferma «la persistente e immutata» efficacia delle disposizioni «salvate».

Il giudice rimettente, sotto questo specifico profilo, moverebbe invece dal corretto presupposto secondo cui l'applicazione del disposto legislativo sarebbe doverosa, rifiutando l'idea del lapsus calami del legislatore; sol che si tratterebbe, a suo dire, di attività normativa sfornita di copertura costituzionale.

5.- In data 19 aprile 2018, fuori termine, ha depositato una memoria illustrativa anche l'INPS.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Sondrio dubita, in riferimento agli artt. 3 e 76 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nella parte in cui, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, dichiara la permanente vigenza dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani).

Il giudice rimettente è chiamato a pronunciarsi su una domanda, proposta da una società agricola operante in territorio montano, «di accertamento del proprio diritto a beneficiare dell'esenzione dal pagamento dei contributi», secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 991 del 1952. Disposizione, quest'ultima, la cui permanenza in vigore è stata ritenuta indispensabile dalla norma censurata.

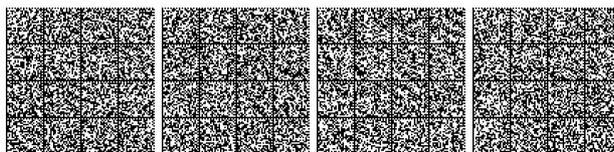
Il giudice *a quo* rileva che l'art. 14, comma 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005) - nel testo risultante dalla sostituzione ad opera dell'art. 4, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) - aveva delegato l'esecutivo ad adottare decreti legislativi che individuassero le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche successivamente modificate, delle quali si riteneva indispensabile la permanenza in vigore, nel rispetto, tra gli altri, dei seguenti principi e criteri direttivi: «esclusione delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita» e «esclusione delle disposizioni che abbiano esaurito la loro funzione o siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete» (rispettivamente, lettere a e b della disposizione delegante).

Il richiamato art. 8 della legge n. 991 del 1952, tuttavia, doveva considerarsi - a parere del Tribunale ordinario di Sondrio - implicitamente abrogato. A tale conclusione il giudice rimettente giunge sulla base dell'articolato percorso argomentativo, che espressamente fa proprio, svolto dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 22 agosto 2013, n. 19420 e 20 aprile 2016, n. 7976).

Allo stesso tempo, il giudice *a quo* dissente da altra parte del *decisum* della Corte di cassazione. In specie, non condivide l'affermazione del giudice di legittimità - fondata su di una supposta «funzione meramente ricognitiva» del d.lgs. n. 179 del 2009 - stando alla quale l'inclusione del citato art. 8 tra le norme «salvate» dovrebbe ritenersi «tamquam non esset, frutto di un lapsus calami, sulla base di una interpretazione rispettosa dell'art. 15 preleggi e costituzionalmente orientata, nel senso della coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento (art. 3 Cost.), del rispetto dei principi e criteri direttivi della legge di delega (art. 76 Cost.), alla luce anche dell'art. 44 Cost., comma 2». L'inserimento del richiamato art. 8 tra le disposizioni delle quali si riteneva indispensabile la permanenza in vigore sarebbe invece, secondo il Tribunale ordinario di Sondrio, «un'attività normativa sfornita di copertura costituzionale posta in essere dal legislatore delegato», la quale non può determinare la disapplicazione ad opera del giudice ordinario della norma censurata, ma soltanto l'annullamento di quest'ultima da parte della Corte costituzionale.

Di qui, nella prospettiva del giudice rimettente, la necessità di sollevare le questioni di legittimità costituzionale. La norma impugnata, infatti, per un verso sarebbe di indispensabile applicazione nel giudizio *a quo*, in quanto impedirebbe il rigetto della domanda della parte attrice, al quale il Tribunale altrimenti perverrebbe in ragione della pregressa abrogazione tacita dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952; per un altro, sarebbe stata adottata in contrasto con i principi e criteri direttivi posti dall'art. 14, comma 14, lettere a) e b), della legge di delega n. 246 del 2005.

2.- Preliminarmente, deve essere dichiarata inammissibile, perché del tutto priva di motivazione in punto di non manifesta infondatezza, la questione di legittimità sollevata in relazione all'art. 3 Cost.



La struttura della motivazione dell'ordinanza di rimessione, invero, è tutta volta a denunciare l'eccesso di delega in cui sarebbe incorso il Governo con l'adozione della norma impugnata.

In questo contesto, l'art. 3 Cost. è fugacemente evocato in due sole occasioni. Una prima, allorché è richiamato il passaggio argomentativo della giurisprudenza di legittimità - dal quale il rimettente, peraltro, espressamente dissente - in base al quale la norma impugnata, secondo una interpretazione costituzionalmente conforme che garantisca coerenza e ragionevolezza dell'ordinamento, dovrebbe considerarsi «tamquam non esset». Una seconda, nella parte finale dell'ordinanza di rimessione, quando il giudice *a quo* afferma che la non manifesta infondatezza (anche) per la violazione del canone di ragionevolezza si desume dalle argomentazioni in precedenza addotte.

Si tratta, dunque, di apodittici richiami del parametro costituzionale, non accompagnati dall'indicazione delle ragioni circa la sua asserita violazione, necessariamente diverse da quelle che fondano il dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 76 Cost.

3.- Non sono fondate, invece, le eccezioni di inammissibilità proposte da entrambe le parti costituite.

3.1.- Secondo l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (INPS), sarebbe carente anche la motivazione circa la presunta violazione dell'art. 76 Cost. Il giudice rimettente si sarebbe limitato a confutare il percorso argomentativo della Corte di cassazione, senza tuttavia dar conto delle ragioni che non gli consentirebbero di disapplicare la norma censurata, che conferma la vigenza di «una disposizione che non è più in essere».

Va invece rilevato, in senso contrario, che il Tribunale di Sondrio ha senza dubbio ben argomentato il lamentato vizio di eccesso di delega, risultando chiarissime le ragioni le quali, da un lato, lo inducono a ritenere che la norma impugnata sia stata adottata in contrasto con i principi e criteri direttivi posti dalla relativa legge di delega e, dall'altro, gli impediscono di disapplicarla, rendendo invece necessario l'incidente di costituzionalità.

3.2.- A parere della Società agricola Melavi - società cooperativa, parte attrice nel giudizio *a quo*, le questioni di legittimità costituzionale dovrebbero considerarsi inammissibili in quanto non sarebbe mai stato oggetto di abrogazione implicita l'art. 8 della legge n. 991 del 1952, sicché il giudice rimettente dovrebbe farne senz'altro applicazione.

Nell'odierno caso all'attenzione di questa Corte, tuttavia, la valutazione sull'avvenuta abrogazione implicita, o non, del richiamato art. 8 attiene al merito e non all'ammissibilità della questione di legittimità. Il giudice rimettente, infatti, lamenta che la norma impugnata abbia confermato la vigenza di tale art. 8, così ponendosi in contrasto con i principi e criteri direttivi della delega, ai sensi dei quali il Governo non poteva ritenere indispensabile la permanenza in vigore di disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, o che avessero esaurito la loro funzione o che, comunque sia, fossero prive di effettivo contenuto normativo od obsolete. Vagliare se l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 fosse stato già implicitamente abrogato è, dunque, attività valutativa imprescindibile per effettuare il sindacato sul contrasto, o non, della norma impugnata con l'art. 76 Cost.

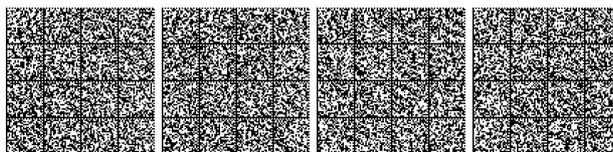
4.- Ancora in via preliminare, deve affermarsi che è corretto l'operato del giudice rimettente, il quale ha ritenuto, in ciò dissentendo dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, di non poter considerare «tamquam non esset» la norma impugnata e, conseguentemente, ha sollevato l'odierna questione di legittimità costituzionale.

Una compiuta motivazione sul punto non può prescindere, anche in ragione degli argomenti di segno diverso spesi dalla giurisprudenza di legittimità, dalla ricostruzione del quadro normativo entro il quale si inserisce la delega attuata con l'impugnato art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009.

4.1.- Il legislatore, con l'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005, aveva delegato il Governo ad adottare «decreti legislativi che [individuassero] le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si [riteneva] indispensabile la permanenza in vigore». Trattasi della delega nota come “salva-leggi”.

La qualificazione di “salva-leggi” si deve alla circostanza che il successivo comma 14-*ter* - introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge n. 69 del 2009 - prevede che, «decorso un anno dalla scadenza del termine di cui al comma 14, ovvero del maggior termine previsto dall'ultimo periodo del comma 22, tutte le disposizioni legislative statali non comprese nei decreti legislativi di cui al comma 14, anche se modificate con provvedimenti successivi, sono abrogate» (cosiddetta clausola ghigliottina).

All'operatività della clausola ghigliottina, pertanto, il legislatore delegante sottraeva le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 che il Governo avesse ritenuto di “salvare” perché indispensabili, nel rispetto dei principi e criteri direttivi posti dal medesimo art. 14, comma 14: per quel che qui rileva, trattandosi delle norme interposte evocate dal giudice rimettente, si era escluso che potessero essere “salvate” le disposizioni già tacitamente o implicitamente abrogate, nonché le disposizioni che avessero esaurito la loro funzione o che fossero prive di effettivo contenuto normativo o, comunque sia, obsolete.



Il legislatore delegante, poi, parimente sottraeva all'operatività della clausola ghigliottina, secondo quanto disposto dal comma 17 del medesimo art. 14, le disposizioni rientranti in determinati ambiti materiali (cosiddetti settori esclusi): in relazione a questi ultimi, pertanto, il legislatore delegante provvedeva direttamente, senza che fosse necessario l'intervento del legislatore delegato, a delimitare l'efficacia della futura abrogazione generalizzata.

Il richiamato art. 14, comma 14, inoltre, prevedeva, alla lettera *e*), che il Governo organizzasse le disposizioni da mantenere in vigore «per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di esse». Similmente, il successivo comma 15 disponeva: «i decreti legislativi di cui al comma 14 provvedono altresì alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970».

Infine, il comma 18 dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005 - come modificato dall'art. 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti) - aveva ulteriormente previsto che: «[e]ntro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14, [potessero] essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative, di riassetto o correttive, esclusivamente nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 15 [...]».

In attuazione della delega prevista dal più volte citato art. 14, comma 14, il Governo ha adottato il d.lgs. n. 179 del 2009 (cosiddetto decreto legislativo salva-leggi), il cui art. 1 è oggetto della odierna questione di legittimità costituzionale, senza tuttavia procedere né alla «organizzazione delle disposizioni da mantenere in vigore per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse» (art. 14, comma 14, lettera *e*), né all'attuazione della delega «alla semplificazione o al riassetto della materia» (art. 14, comma 15). Il Governo, pertanto, ha deciso, nell'ambito della discrezionalità affidatagli dal legislatore delegante (sentenza n. 41 del 1975), di limitarsi ad individuare le disposizioni la cui permanenza in vigore è stata ritenuta indispensabile, così sottraendole all'operatività della clausola ghigliottina.

Il legislatore delegato, poi, ha adottato - in attuazione di quanto consentitogli dall'art. 14, comma 18, della legge n. 246 del 2005 - il decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 213 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore).

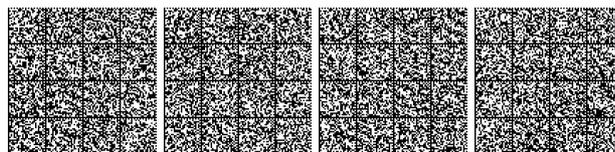
4.2.- Questo essendo il quadro normativo entro cui si colloca la norma impugnata, deve escludersi che il d.lgs. n. 179 del 2009 sia meramente ricognitivo, come invece ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità richiamata dal giudice rimettente, con orientamento peraltro ribadito anche da Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 22 marzo 2018, n. 7214.

4.3.- Come si è già detto, il d.lgs. n. 179 del 2009 ha anche la funzione, di primaria rilevanza, di delimitare la portata della clausola ghigliottina, la quale ha determinato l'abrogazione generalizzata di tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, fatta eccezione per quelle comprese nei cosiddetti settori esclusi di cui all'art. 14, comma 17, della legge n. 246 del 2005, e per quelle, appunto, «salvate» dal Governo con l'adozione del decreto legislativo *de quo* (e con il d.lgs. n. 213 del 2010). Altrimenti detto, il decreto legislativo «salva-leggi» ha necessariamente valenza anche normativa, perché limita e circoscrive il generalizzato effetto abrogante della clausola ghigliottina: ove il Governo non avesse esercitato la delega «salva-leggi», tutte le disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, salvo quelle ricomprese nei cosiddetti settori esclusi, dovrebbero oggi considerarsi abrogate per opera dell'art. 14, comma 14-*ter*, della legge n. 246 del 2005.

4.4.- Non depongono in senso contrario - come invece ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità - le sentenze n. 80 del 2012 e n. 346 del 2010 di questa Corte.

La prima delle due richiamate pronunce, invero, in nessuna sua parte prende posizione sulla natura ricognitiva o non del d.lgs. n. 179 del 2009, essendo allora oggetto dello scrutinio di legittimità costituzionale, d'altro canto, l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e scambio).

Non vale in senso contrario osservare che nella sentenza n. 346 del 2010 questa Corte ha in effetti rilevato che il decreto legislativo «salva-leggi» ha «funzione meramente ricognitiva» in relazione alla fattispecie ivi esaminata. Tale affermazione, infatti, deve essere riguardata non isolatamente, ma alla luce delle questioni di legittimità costituzionale allora sollevate, nonché di altre affermazioni rese nella complessiva motivazione di quella pronuncia.



Questa Corte era chiamata a decidere un ricorso della Provincia autonoma di Bolzano con il quale si lamentava che il d.lgs. n. 179 del 2009 avesse mantenuto in vigore il regio decreto 29 marzo 1923, n. 800 che determina la lezione ufficiale dei nomi dei comuni e di altre località dei territori annessi, convertito nella legge 17 aprile 1925, n. 473. Secondo la Provincia ricorrente, tale atto normativo era stato già oggetto di abrogazione per opera del decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (Misure urgenti in materia di semplificazione normativa), convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2009, n. 9, sicché la sua “salvezza” per mano del decreto legislativo “salva-leggi” ne avrebbe determinato la reviviscenza, così violando una pluralità di parametri costituzionali e, in particolare, la competenza esclusiva in materia di toponomastica attribuita alla Provincia autonoma dalle norme dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670).

Le questioni furono dichiarate inammissibili.

Si rilevò, infatti, che l’effetto abrogativo di cui all’art. 2, comma 1, del d.l. n. 200 del 2008, in relazione al r.d. n. 800 del 1923, non si era mai prodotto. Il citato art. 2, comma 1, prevedeva che l’abrogazione delle disposizioni elencate nell’Allegato 1 al medesimo decreto-legge avesse luogo a far data dal 16 dicembre 2009; il d.lgs. n. 179 del 2009, dal canto suo, è entrato in vigore il 15 dicembre 2009 e, all’art. 1, comma 2, ha espressamente sottratto all’effetto abrogativo del d.l. n. 200 del 2008 le disposizioni di cui all’Allegato 2 al medesimo decreto legislativo, tra le quali è ricompreso, appunto, il r.d. n. 800 del 1923. Conseguentemente, quest’ultimo non era mai stato oggetto d’abrogazione e, dunque, il decreto legislativo “salva-leggi” «lungi dal determinar[ne] la “reintroduzione” o la “reviviscenza” nell’ordinamento [...] ha semplicemente consentito di vederne confermata la vigenza, sull’ovvio presupposto [...] che esso non l’avesse perduta e che, perciò, altrettanto evidentemente, non avesse necessità di riacquistarla» (sentenza n. 346 del 2010).

Si aggiunse, inoltre, che il decreto legislativo “salva-leggi”, «nell’individuare le disposizioni da mantenere in vigore, non ridetermin[a] né in alcun modo corregg[e] le relative discipline, limitandosi a confermare, peraltro indirettamente - attraverso, cioè, la mera individuazione di atti da “salvare” -, la persistente e immutata loro efficacia» (sentenza n. 346 del 2010).

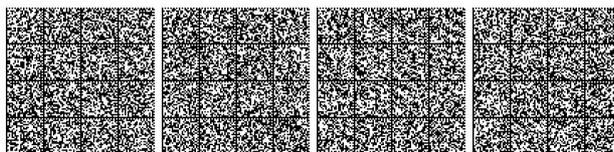
Questa Corte, pertanto, ebbe soltanto a escludere che con il decreto legislativo “salva-leggi” fossero state “reintrodotte” disposizioni in ipotesi lesive della competenza della ricorrente in materia di toponomastica, così come negò - in un passaggio pure richiamato dalla giurisprudenza di legittimità - che tale decreto potesse considerarsi dotato di «una propria e autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sentenza n. 346 del 2010), in quanto l’unico compito ad esso attribuito dal legislatore delegante era quello di “salvare” dall’abrogazione, sottraendole alla portata della clausola ghigliottina, le disposizioni la cui permanenza in vigore era dal Governo ritenuta indispensabile.

D’altra parte, la funzione normativa in questione - come invero si è già rilevato nella sentenza n. 346 del 2010 - non è certo quella di introdurre nell’ordinamento giuridico norme “nuove”, ma quella di confermare la «persistente e immutata» efficacia di altre disposizioni, sottraendole all’effetto abrogativo generalizzato della clausola ghigliottina e, così, conservandone la vigenza.

4.5.- Una volta riconosciuto che il d.lgs. n. 179 del 2009 ha forza legislativa - perché, giova ribadirlo, conferma, con la forza della legge, la vigenza di disposizioni che altrimenti sarebbero state abrogate per opera dell’art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005 - ove si ritenga che la “salvezza” di disposizioni pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 sia avvenuta in contrasto con i principi e criteri direttivi della disposizione delegante, il supposto vizio di eccesso di delega, lungi dal consentire una mera disapplicazione della norma posta dal decreto legislativo “salva-leggi”, non può non determinare l’incidente di costituzionalità (implicitamente, in questi termini, anche la sentenza n. 5 del 2014, la quale ha scrutinato e dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 1 del d.lgs. n. 213 del 2010, nella parte in cui modificava il d.lgs. n. 179 del 2009, espungendo dalle norme mantenute in vigore il decreto legislativo 14 febbraio 1948, n. 43, recante «Divieto delle associazioni di carattere militare»).

5.- Nel merito, la questione è fondata.

5.1.- Questa Corte ha costantemente riconosciuto che «il contenuto della delega deve essere identificato tenendo conto, oltre che del dato testuale, di una lettura sistematica delle disposizioni che la prevedono, anche alla luce del contesto normativo nel quale essa si inserisce, nonché della *ratio* e delle finalità che la ispirano» (sentenza n. 104 del 2017). In questa prospettiva, i principi e criteri direttivi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle disposizioni delegate, «ma strumenti per l’interpretazione della loro portata» (sentenza n. 250 del 2016). Le disposizioni del decreto delegato, quindi, vanno lette, ove possibile, nel significato compatibile con detti principi e criteri, «i quali a loro volta vanno interpretati avendo riguardo alla *ratio* della legge delega per verificare se la norma delegata sia con questa coerente» (sentenza n. 229 del 2014). La discrezionalità del legislatore delegato, «il quale è chiamato a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega» (sentenza n. 104 del 2017), deve essere inquadrata, dunque, entro questa cornice unitaria emergente dalla delega interpretata in chiave anche sistematica e teleologica.



Nel caso di specie, fine dichiarato del pur complesso reticolo di deleghe di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 era quello «di realizzare una generale semplificazione del sistema normativo statale» (sentenza n. 80 del 2012), mediante, da un lato, l'abrogazione dei soli atti normativi primari oramai superati o inutili, nonché, dall'altro, l'organizzazione, per settori omogenei o per materie, l'armonizzazione e il riassetto degli atti normativi primari ritenuti ancora indispensabili. L'esito di tali interventi avrebbe dovuto restituire, nell'intenzione del delegante, un quadro normativo complessivo ispirato alla conoscibilità e alla certezza del diritto primario vigente.

5.2.- In questa cornice vanno collocati i principi e criteri direttivi posti dall'art. 14, comma 14, della legge n. 246 del 2005 e, in particolare, quello di cui alla lettera *a*), in base al quale il Governo non poteva (né doveva) prevedere la permanenza in vigore delle «disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita».

Va rilevato, innanzitutto, che tale principio e criterio direttivo è logicamente e coerentemente correlato a finalità e oggetto della delega: se il legislatore delegante è voluto intervenire per eliminare le norme primarie pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 ancora vigenti, sebbene oramai non indispensabili, sarebbe stato intimamente contraddittorio prevedere o ammettere che il legislatore delegato potesse decidere di “salvare” dall'abrogazione generalizzata norme già implicitamente abrogate, ovverosia norme già non più vigenti, perché incompatibili con norme ad esse successive.

Allo stesso tempo, non può disconoscersi che - se le forme paradigmatiche nelle quali è possibile l'abrogazione, positivamente previste dall'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile, sono espressive di uno stesso fenomeno e istituto giuridico, uno ed unico essendo l'effetto che da esse si genera - l'abrogazione tacita o implicita si distingue da quella espressa o per nuova disciplina della materia in modo particolarmente significativo. In tale forma di abrogazione, infatti, non esistendo dichiarazione normativa ufficiale che accerti l'antinomia e vincoli tutti gli operatori giuridici, il contributo offerto dall'interprete nel riconoscimento e nella determinazione dell'effetto abrogativo, non sempre di pronta e agevole percezione, è particolarmente rilevante, comportando spesso incertezza ed opinabilità nelle soluzioni e conseguente possibilità di esiti interpretativi difformi ed opposti.

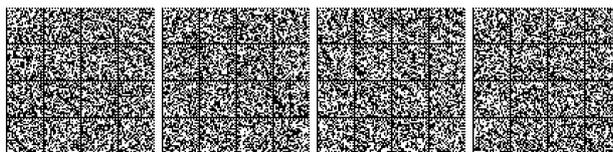
Il legislatore delegante, con il principio e criterio direttivo di cui all'art. 14, comma 14, lettera *a*), della legge n. 246 del 2005, ha chiamato, pertanto, il Governo - nell'attività di ricognizione, prima, e di eventuale “salvezza”, poi, delle disposizioni legislative pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 e ancora vigenti - a una reiterata valutazione, volta a volta, circa la compatibilità, o non, delle norme da “salvare” con norme successive, per escluderne la già avvenuta abrogazione tacita.

5.3.- Nel caso oggi sottoposto all'esame di questa Corte, tuttavia, non può nutrirsi alcun dubbio sull'avvenuta abrogazione tacita, antecedentemente all'emanazione del d.lgs. n. 179 del 2009, dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, come ha già riscontrato la Corte di cassazione, dapprima con la sentenza n. 19420 del 2013, e poi con la sentenza n. 7976 del 2016 e con l'ordinanza n. 7214 del 2018.

I passaggi davvero essenziali del percorso argomentativo del giudice di legittimità - più ampiamente esposti nel Ritenuto in fatto (punto 1.1.)- sono i seguenti: 1) il citato art. 8 aveva un duplice contenuto, prevedendo, da un lato, agevolazioni fiscali per i territori montani e, dall'altro, l'esenzione dal pagamento dei contributi agricoli unificati «per i terreni situati ad una altitudine non inferiore ai 700 metri sul livello del mare»; 2) gli artt. 58 e 68 del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1958, n. 645 (Approvazione del testo unico delle leggi sulle imposte dirette), dettando una nuova disciplina in materia, avevano tacitamente abrogato il richiamato art. 8 per la parte relativa alle agevolazioni fiscali; 3) questa Corte, con la sentenza n. 370 del 1985, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 8 nella parte in cui non prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura anche per i terreni compresi in territori montani ubicati ad altitudine inferiore ai 700 metri sul livello del mare; 4) l'art. 9, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)» - anche nel testo frutto della sostituzione ad opera dell'art. 11 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) - reca una generale disciplina di sgravi contributivi per le imprese agricole in territori montani, la quale ha implicitamente sostituito l'esenzione di cui all'art. 8 della legge n. 991 del 1952 con tale sistema di sgravi contributivi.

5.4.- La conclusione cui è giunto il giudice della nomofilachia deve essere, per questa parte, integralmente condivisa.

Sussiste, in effetti, assoluta incompatibilità tra le norme ricavabili, per un verso, dall'art. 8 della legge n. 991 del 1952 e, per un altro, dall'art. 9, comma 5, legge n. 67 del 1988: per una medesima fattispecie - i contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo - le due norme pongono conseguenze giuridiche inconciliabili, tali che l'applicazione dell'una non può che comportare la non applicazione dell'altra.



La norma risalente al 1952 prevedeva, infatti, un regime di esenzione totale dal pagamento di tali contributi a favore dei datori di lavoro agricolo operanti in territori montani (senza che più rilevasse, all'indomani della sentenza n. 370 del 1985 di questa Corte, la quota altimetrica del territorio montano). La più recente norma del 1988, anche nel testo risultante dalla sostituzione ad opera dell'art. 11 della legge n. 537 del 1993, ha introdotto, invece, una disciplina non di esenzione, ma in base alla quale «i premi ed i contributi relativi alle gestioni previdenziali ed assistenziali, dovuti dai datori di lavoro agricolo per il proprio personale dipendente, occupato a tempo indeterminato e a tempo determinato nei territori montani», sono fissati in misura ridotta rispetto a quella ordinaria.

Né coglie nel segno la Società agricola Melavi - società cooperativa quando sostiene che la richiamata giurisprudenza di legittimità non avrebbe tenuto conto della «necessaria distinzione tra le varie categorie di dipendenti precisata dal legislatore nelle due disposizioni». Nella prospettiva della parte privata, l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 troverebbe applicazione soltanto in relazione agli operai che svolgevano l'attività nei territori montani, in quanto «categoria maggiormente penalizzata dalla particolare situazione di quel territorio», mentre per le altre categorie di lavoratori, che erano già soggette a contribuzione, l'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988 avrebbe introdotto il sistema di sgravi contributivi. Il richiamato art. 8, tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla società agricola, prevedeva l'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura non in riferimento ai soli operai, ma a tutto il personale dipendente delle imprese operanti in territori montani; l'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988, a sua volta, si riferisce ai contributi dovuti dai datori di lavoro agricolo per il personale dipendente nei territori montani, senza fare alcuna distinzione tra categorie di lavoratori, ma anzi espressamente precisando che il regime di favore vale per il personale occupato tanto a tempo determinato quanto a tempo indeterminato.

6.- Deve concludersi che, al momento dell'adozione da parte del Governo del decreto legislativo “salva-leggi”, l'art. 8 della legge n. 991 del 1952 era già stato oggetto di abrogazione implicita, sicché la norma impugnata nel presente giudizio, che lo esclude dalla portata dell'effetto abrogativo di cui all'art. 14, comma 14-ter, della legge n. 246 del 2005, si pone in contrasto con l'art. 14, comma 14, lettera a), della medesima legge ed è viziata, conseguentemente, per eccesso di delega.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 76 Cost., dell'art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge n. 991 del 1952, per quanto riguarda l'esenzione del pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246), nella parte in cui dichiara, alla voce n. 1266 dell'Allegato 1, l'indispensabile permanenza in vigore dell'art. 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani), quanto all'esenzione dal pagamento dei contributi unificati in agricoltura.

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.lgs. n. 179 del 2009, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Sondrio con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

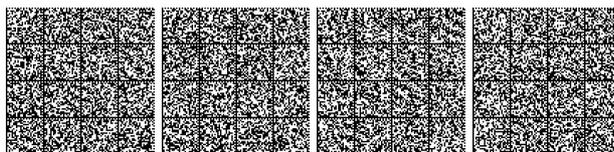
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 ottobre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 183

Sentenza 5 giugno - 4 ottobre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni - Bandiera e simboli ufficiali - Obbligo di esposizione della bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali, nonché di edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali - Trattamento sanzionatorio.

- Legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”), artt. 3, comma 1, e 8, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9-11 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017, iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell’anno 2017.

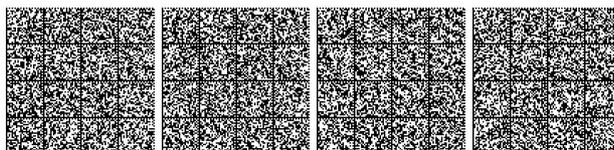
Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell’udienza pubblica del 5 giugno 2018 il Giudice relatore Franco Modugno;

uditi l’avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Mario Bertolissi, Luigi Manzi e Ezio Zanon per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9-11 ottobre 2017, depositato il successivo 13 ottobre e iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Veneto n. 87 dell’8 settembre 2017, nella parte in cui aggiungono, rispettivamente, l’art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), e l’art. 7-septies, comma 1, alla legge della Regione Veneto 20 maggio 1975, n. 56 (Bandiera, gonfalone, fascia e stemma della Regione).



1.1.- Quanto alla prima delle disposizioni impugnate, il ricorrente rileva che il nuovo art. 7-bis della legge reg. Veneto n. 56 del 1975, sotto la rubrica «[u]so della bandiera e dei simboli ufficiali della Regione», stabilisce i luoghi e i casi nei quali deve essere esposta la bandiera della Regione Veneto.

Riguardo ai luoghi, il comma 2 del citato art. 7-bis prevede che la bandiera regionale debba essere esposta anche all'esterno degli edifici sedi delle prefetture e degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, nonché degli «altri organismi pubblici» - compresi, dunque, gli organismi pubblici statali e nazionali - diversi dalla Regione, dai Comuni, dalle Province, dalla Città metropolitana, dai consorzi e unioni di enti locali e dalle comunità montane (lettera a). L'obbligo di esposizione della bandiera veneta è esteso, altresì, agli enti pubblici - tra i quali rientrano anche gli enti pubblici statali e nazionali - che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale (lettera d), nonché alle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici, e quindi anche ai natanti di proprietà di organismi statali e nazionali (lettera n).

Per quel che attiene poi ai casi, la norma censurata stabilisce che la bandiera della Regione debba essere esposta «ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione Europea» (lettera f).

Ad avviso del ricorrente, nello stabilire obblighi di esposizione della bandiera veneta all'esterno di edifici sedi di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici statali o nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali».

In proposito, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda come i casi e i modi di esposizione della bandiera nazionale e di quella dell'Unione europea siano disciplinati dalla legge statale 5 febbraio 1998, n. 22 (Disposizioni generali sull'uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea). Tale legge - emanata in attuazione dell'art. 12 Cost. e in conseguenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - all'art. 2, commi 1 e 2, impone l'esposizione delle due bandiere all'esterno di una serie di edifici pubblici.

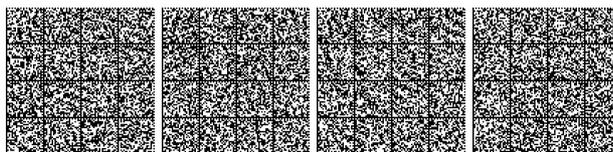
Il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 qualifica le disposizioni della stessa legge n. 22 del 1998 come «norme generali regolatrici della materia», autorizzando il Governo a emanare, nel loro rispetto, un regolamento in delegificazione per i casi di cui alle lettere a), b), d) ed e) del comma 1 e di cui al comma 2 dell'art. 2 (ossia in rapporto all'esposizione delle bandiere presso le sedi degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, i ministeri, gli uffici giudiziari, le scuole e università statali, i seggi elettorali e le rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero). Il primo periodo del medesimo comma 2 dell'art. 1 consente, invece, alle Regioni di emanare norme attuative limitatamente ai casi di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 2, ossia con esclusivo riguardo all'esposizione della bandiera nazionale e dell'Unione europea presso gli edifici sedi dei consigli regionali, provinciali e comunali, in occasione delle riunioni degli stessi.

Il successivo comma 3 dell'art. 2 stabilisce, altresì, che il regolamento e le norme regionali possono, nei limiti delle rispettive competenze dianzi indicate, dettare una disciplina integrativa in merito alle modalità di uso ed esposizione della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea, nonché di gonfaloni, stemmi e vessilli, anche con riferimento ad organismi di diritto pubblico diversi da quelli compresi nel comma 1 dello stesso art. 2.

Sulla base delle previsioni della legge n. 22 del 1998, il regolamento adottato con d.P.R. 7 aprile 2000, n. 121 (Regolamento recante disciplina dell'uso delle bandiere della Repubblica italiana e dell'Unione europea da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici) impone l'esposizione delle bandiere nazionale ed europea anche all'esterno degli edifici sedi di altri organismi di diritto pubblico, tra i quali le autorità indipendenti e gli enti pubblici di carattere nazionale (art. 1, comma 1, lettera c), nonché all'interno degli uffici dei titolari di cariche istituzionali (art. 6), regolando inoltre i modi e i tempi dell'esposizione.

L'art. 12 del regolamento stabilisce, altresì, che «[l]'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni e degli enti locali è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni», con la precisazione che, «[i]n ogni caso la bandiera nazionale e quella europea sono esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo, osservata la prioritaria dignità della bandiera nazionale».

La normativa ora ricordata prefigurerebbe - secondo il ricorrente - un assetto di competenze pienamente rispettoso della sfera di autonomia regionale. Lo Stato si sarebbe, infatti, riservato la regolamentazione dell'uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea con riguardo agli edifici degli uffici pubblici statali e degli enti pubblici di carattere nazionale, senza mai pretendere di disciplinare casi, tempi e modi di esposizione dei simboli ufficiali - gonfaloni, stemmi, vessilli e bandiere - delle Regioni relativamente alle sedi di organi e uffici regionali.



Al contrario, con la disposizione censurata, la Regione Veneto, in violazione della sfera di competenza legislativa garantita allo Stato, pretenderebbe di conformare l'organizzazione amministrativa di questo e degli enti pubblici nazionali, stabilendo dove, come e quando i titolari e i preposti ad organi e uffici dello Stato e di organismi di rilievo nazionale sono obbligati ad esporre la bandiera veneta sugli immobili e sulle imbarcazioni di proprietà di questi ultimi.

La disposizione censurata violerebbe, in questo modo, anche l'art. 3 Cost., omologando irrazionalmente il trattamento di situazioni diverse tanto per il «titolo dominicale [...] o di godimento», quanto sotto il «profilo funzionale» (gli edifici sedi di uffici pubblici statali, o comunque sia non regionali, e quelli adibiti a sede di uffici regionali).

Violerebbe, ancora, l'art. 5 Cost., giacché, imponendo agli edifici sedi di uffici statali o di enti pubblici nazionali il simbolo ufficiale della Regione, attenterebbe «al principio stesso dell'unità e indivisibilità nella Nazione».

Il ricorrente soggiunge che neppure l'obbligo di esposizione congiunta della bandiera veneta con quella della Repubblica o dell'Unione europea, previsto dalla lettera *f*) del comma 2 del nuovo art. 7-*bis* della legge reg. Veneto n. 56 del 1975, rimarrebbe esente da censura. Tale previsione non potrebbe ritenersi, infatti, legittimata dal ricordato disposto dell'art. 12 del d.P.R. n. 121 del 2000, secondo il quale la bandiera nazionale e quella europea debbono essere esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo, «osservata la prioritaria dignità della bandiera nazionale». Tale disposizione andrebbe, infatti, intesa nel senso che è lo Stato a stabilire quando le bandiere nazionale ed europea debbano essere esposte congiuntamente alla bandiera regionale o locale, e non già l'inverso.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, in secondo luogo, l'art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, che, introducendo l'art. 7-*septies*, comma 1, della legge reg. Veneto n. 56 del 1975, prevede la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ai trasgressori in caso di violazione delle disposizioni dettate dal precedente art. 7-*bis*, comma 2.

Tale disposizione - accessoria rispetto a quella che stabilisce l'obbligo di esposizione della bandiera veneta - sarebbe costituzionalmente illegittima per le medesime ragioni indicate con riferimento alla disposizione cui accede.

La giurisprudenza costituzionale - ricorda il ricorrente - è, del resto, costante nell'affermare che, per le sanzioni amministrative, la competenza legislativa non si radica in una autonoma materia, ma accede alle materie sostanziali: la disciplina delle sanzioni spetta, cioè, al soggetto competente a regolare la materia la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile. Nella specie, le Regioni potrebbero stabilire, dunque, sanzioni amministrative solo in riferimento alla mancata o scorretta esposizione dei propri simboli all'esterno e all'interno degli edifici adibiti a sedi degli organi e degli uffici regionali, ma non anche con riguardo alle sedi di organi statali o di enti di rilevanza nazionale.

Il ricorrente precisa che la caducazione, per le ragioni ora indicate, della previsione del comma 1 dell'art. 7-*septies* della legge reg. Veneto n. 56 del 1975 renderebbe inapplicabile anche la disposizione, ad essa strettamente collegata, del comma 2 dello stesso articolo, che rimette alla Giunta regionale la definizione delle modalità e dei termini per l'applicazione della sanzione amministrativa in questione.

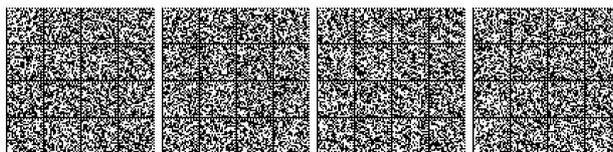
1.3.- Il ricorso si conclude con la formulazione di una istanza di sospensione, *in parte qua*, dell'efficacia delle disposizioni impugnate, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La richiesta è motivata con il grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico conseguente al «danno d'immagine» che deriverebbe dall'eventuale irrogazione di sanzioni nei confronti di titolari di cariche istituzionali di primaria importanza a livello locale, quali i prefetti o i capi degli uffici giudiziari, per la mancata esposizione della bandiera veneta all'esterno degli edifici adibiti a sedi dei loro uffici: irrogazione atta a ripercuotersi negativamente sul piano del prestigio, dell'autorevolezza e della credibilità delle istituzioni.

2.- Si è costituita la Regione Veneto, chiedendo il rigetto del ricorso.

2.1.- In via preliminare, la resistente osserva come il fatto stesso che la Costituzione si occupi, all'art. 12, della bandiera della Repubblica implichi il riconoscimento di uno stretto legame tra l'unità costituzionale e il suo simbolo. Il valore del tricolore risulterebbe, tuttavia, oggi profondamente diverso da quello che assumeva nello Stato liberale. La bandiera, nello Stato pluralista, sarebbe, infatti, «simbolo di una unità nazionale che, se esiste sul piano politico, è però da costruire, sul piano dell'integrazione, [...] nel rispetto del pluralismo e delle differenze»: prospettiva nella quale essa sarebbe chiamata a convivere, con pari dignità, con i molteplici altri simboli nei quali le componenti del pluralismo si riconoscono.

Questa differente concezione della bandiera risulterebbe sottesa alla giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto la competenza legislativa delle Regioni, sia ordinarie sia speciali, in materia di adozione e definizione di simboli rappresentativi della Regione, rilevando come tale competenza poggi sul principio fondamentale dell'autonomia espresso dall'art. 5 Cost.: principio teso a conferire il massimo rilievo alle collettività locali, e particolarmente a quelle regionali (è citata la sentenza n. 365 del 1990).



In tale cornice, la dedotta violazione dell'art. 3 Cost. si rivelerebbe insussistente, in quanto il principio di eguaglianza andrebbe coordinato con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sanciti all'art. 118, primo comma, Cost.

Altrettanto dovrebbe dirsi con riguardo alla denunciata lesione dell'art. 5 Cost., che lo Stato avrebbe invocato menzionando una parte soltanto del suo contenuto - vale a dire la qualificazione della Repubblica come «una e indivisibile» - tacendo della successiva espressione «riconosce e promuove le autonomie locali», che afferma il principio del pluralismo.

Quanto, poi, all'asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., la resistente osserva come l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato - che la disposizione evocata assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato - siano cosa ben diversa dall'ordinamento della Repubblica.

Prevedendo, con la legge censurata, l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici statali e in ulteriori circostanze, nonché ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione europea, la Regione Veneto avrebbe inteso abbinare i principi costituzionali di unità e indivisibilità della Repubblica al principio - egualmente degno - del «pluralismo autonomistico». L'ordine formale delle competenze, di cui all'art. 117 Cost., non sarebbe al riguardo risolutivo, dovendo essere valutato in correlazione al disposto dell'art. 114 Cost. e al principio di leale collaborazione, considerato il ruolo assegnato alle Regioni, definite dalla Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 365 del 1990, come «soggetti reali del nostro ordinamento (che risulta unitariamente dalla loro molteplicità), punti sicuri di riferimento della sua consistenza democratica».

La legge n. 22 del 1998, richiamata dal ricorrente, non detterebbe, a sua volta, una disciplina generale e inderogabile in ordine all'esposizione di qualsiasi bandiera all'esterno di organismi di diritto pubblico, ma si limiterebbe a individuare in modo uniforme le sedi degli organi tenuti ad esporre la bandiera nazionale e quella della Unione europea, affidando ad ulteriori norme di attuazione, statali e regionali, il compito di introdurre una disciplina più circostanziata, nonché previsioni di carattere integrativo.

La normativa regionale impugnata non inciderebbe sugli aspetti regolati dalla citata legge statale, ma si limiterebbe ad integrarla, garantendo, in ogni caso di esposizione della bandiera regionale, la prioritaria dignità della bandiera nazionale. Si tratterebbe, quindi, di «una volontà di addizione e non di sottrazione; di integrazione e non di divisione». L'esposizione della bandiera veneta all'esterno degli edifici che ospitano le prefetture e gli uffici periferici dell'amministrazione statale mirerebbe, in particolare, ad esaltare il raccordo tra tali uffici e la realtà territoriale in cui operano, realizzando «quell'istanza di sintesi della pluralità in una unità che non cancelli, ma piuttosto salvaguardi le differenze»: istanza non dissimile, peraltro, da quella che giustifica l'accostamento della bandiera nazionale alla bandiera dell'Unione europea nelle sedi dei massimi organi dello Stato.

2.2.- Le medesime considerazioni sarebbero riferibili anche alla norma, di natura accessoria, relativa alle sanzioni, recata dall'art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017.

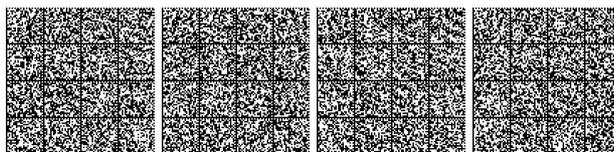
2.3.- La resistente contesta, infine, la sussistenza dei presupposti per la sospensione dell'efficacia delle disposizioni impuginate, sottolineando, in ogni caso, come la legge reg. Veneto n. 28 del 2017 sia rimasta inattuata, «sia perché le autorità statali periferiche attendono di sapere dai loro superiori come comportarsi, sia perché la Regione del Veneto attende a sua volta [...] la decisione [della] Corte».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con la quale ha replicato agli argomenti difensivi della Regione, insistendo per l'accoglimento delle questioni.

Quanto all'assunto della resistente, secondo il quale la normativa censurata troverebbe il proprio fondamento nel principio di riconoscimento e promozione delle autonomie locali, affermato dall'art. 5 Cost., sarebbe agevole obiettare che lo Stato non ha mai inteso contestare la potestà delle Regioni di disciplinare l'uso e le modalità di esposizione delle proprie bandiere e, amplius, dei propri simboli ufficiali. È stato contestato, invece, il potere delle Regioni, per un verso, di imporre l'esposizione della loro bandiera su edifici e beni mobili - quali le imbarcazioni - non di pertinenza regionale; per altro verso, di disciplinare, direttamente o indirettamente, l'uso e le modalità di esposizione della bandiera italiana - simbolo dell'unità nazionale - prescrivendo obblighi di esposizione congiunta dei vessilli.

L'ulteriore affermazione della difesa regionale, stando alla quale il principio di cui all'art. 3 Cost. andrebbe letto in connessione con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, enunciati dall'art. 118 Cost., risulterebbe inconferente rispetto alla censura formulata in rapporto al primo di tali parametri, intesa a porre in evidenza la palese irrazionalità di una disciplina che omologa situazioni *ictu oculi* diverse.

Quanto, infine, alla lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., la tesi difensiva della Regione - per cui l'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» sarebbe cosa diversa dall'ordinamento della Repubblica - risulterebbe smentita dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha avuto modo di chiarire come le Regioni non siano abilitate ad imporre nuovi compiti od obblighi ai titolari di uffici



statali, pena la violazione del parametro evocato. Nella specie, di contro, prescrivendo l'esposizione della bandiera veneta all'esterno di edifici sedi di uffici pubblici statali e di organismi ed enti pubblici statali e nazionali, nonché sulle imbarcazioni di questi ultimi, la Regione Veneto avrebbe automaticamente gravato del relativo obbligo i titolari di quegli organi e uffici, assoggettandoli altresì alle sanzioni previste per i casi di inadempienza.

Contrariamente a quanto sostiene la resistente, l'ordine delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost. sarebbe decisivo al fine di escludere ogni possibilità di intervento delle Regioni nella materia considerata, o, meglio, di circoscrivere tale intervento nei limiti fissati dalle leggi dello Stato. Non gioverebbe, in senso contrario, fare appello alle previsioni dell'art. 114 Cost., il quale, se pure riconosce che le Regioni - al pari dello Stato, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni - sono componenti costitutive della Repubblica (primo comma), precisa però che i poteri e le funzioni degli enti autonomi diversi dallo Stato sono stabiliti e si svolgono «secondo i principi fissati dalla Costituzione» (secondo comma) e, dunque, quanto alle Regioni, secondo le regole enunciate dall'art. 117 Cost.

Ancora meno, poi, potrebbe giovare alla tesi della Regione Veneto il richiamo al principio di leale collaborazione. Quest'ultima si realizza, infatti - secondo le costanti indicazioni della giurisprudenza costituzionale - tramite accordi e intese, e non certo mediante l'imposizione unilaterale di obblighi, presidiati addirittura da sanzioni in caso di inosservanza.

L'affermazione della resistente, per cui la legge regionale impugnata si sarebbe limitata ad integrare la disciplina stabilita dalla legge n. 22 del 1998, fraintenderebbe i termini del problema, posto che, in base alla citata legge statale, la potestà attuativa e integrativa delle Regioni risulta circoscritta alle sedi degli organi consiliari regionali, provinciali e comunali. Sarebbe errato, d'altronde, affermare che la legge regionale in discussione non ha inciso sulla disciplina dei casi e dei modi di esposizione della bandiera italiana e di quella dell'Unione europea, posto che tale disciplina è stata, al contrario, sicuramente incisa - quantomeno in via indiretta - dalla previsione di un obbligo di esposizione aggiuntiva della bandiera regionale.

4.- Anche la Regione Veneto ha depositato una memoria, insistendo per il rigetto delle questioni.

La resistente rileva che la legge n. 22 del 1998 ha previsto l'esposizione delle bandiere italiana ed europea all'esterno di edifici di organismi pubblici che fanno capo, non soltanto allo Stato, ma anche alle Regioni e agli enti locali enumerati dall'art. 114 Cost. (art. 2, comma 1, della legge n. 22 del 1998).

Con la legge impugnata, la Regione Veneto avrebbe inteso, a sua volta, valorizzare - a prescindere dal mero dato della titolarità dell'edificio - gli elementi del territorio e della popolazione: elementi che rafforzerebbero, anziché svalutare, proprio l'unità e indivisibilità della Repubblica, attraverso l'affermazione del principio pluralistico. Si sarebbe voluto, in altri termini, «coprire un vuoto», prevedendo che la bandiera della Regione - che rappresenta tutti gli elementi costitutivi dell'ente (territorio, popolazione e autorità democraticamente eletta) - sia esposta, congiuntamente a quella della Repubblica italiana e dell'Unione europea, anche nelle sedi di organismi statuali situati nell'ambito del territorio della Regione.

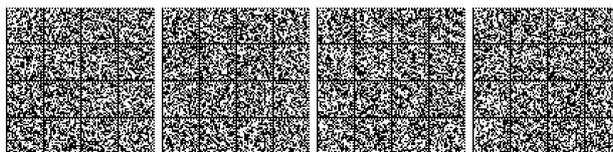
La Regione non avrebbe, dunque, affatto preteso di «conformare l'organizzazione amministrativa dello Stato», ma soltanto attribuire il giusto risalto alle comunità che, ai sensi dell'art. 114 Cost., costituiscono l'ordinamento della Repubblica, in quella che è stata felicemente definita come «alleanza delle autonomie».

In conclusione, quindi, la legge reg. Veneto n. 28 del 2017 non violerebbe l'art. 5 Cost., ma anzi lo attuerebbe, senza interferire con la riserva di competenza di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 22 del 1998, la quale concerne la bandiera italiana e quella europea, e non la bandiera regionale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, e 8, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 “Gonfalone e stemma della Regione”).

La prima delle due disposizioni è impugnata dal ricorrente nella parte in cui, aggiungendo l'art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), alla legge della Regione Veneto 20 maggio 1975, n. 56 (Bandiera, gonfalone, fascia e stemma della Regione), prevede l'obbligo di esposizione della bandiera della Regione Veneto all'esterno degli edifici sedi delle prefetture, degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato e degli altri organismi pubblici, anche statali o nazionali (lettera a), all'esterno degli enti pubblici - comprensivi anche degli enti pubblici statali e nazionali - che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale (lettera d), sulle imbarcazioni di proprietà di organismi pubblici, e quindi anche sui natanti di proprietà di organismi statali e nazionali (lettera n), nonché ogni qualvolta sia esposta la bandiera italiana o europea (lettera f).



Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», introducendo obblighi - per di più sanzionati - a carico dei soggetti preposti a organi e uffici statali e ad organismi ed enti a carattere nazionale, in contrasto con l'assetto delle competenze delineato dalla legge 5 febbraio 1998, n. 22 (Disposizioni generali sull'uso della bandiera della Repubblica italiana e di quella dell'Unione europea) e dal d.P.R. 7 aprile 2000, n. 121 (Regolamento recante disciplina dell'uso delle bandiere della Repubblica italiana e dell'Unione europea da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici).

La disposizione regionale censurata violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., omologando il trattamento di situazioni palesemente diverse, tanto sul piano del titolo dominicale o di godimento, quanto sotto il profilo funzionale (gli edifici sedi di uffici statali, o comunque sia non regionali, e gli edifici sedi di uffici regionali), nonché l'art. 5 Cost., perché, imponendo agli edifici sedi di uffici statali o di enti pubblici nazionali il simbolo ufficiale della Regione, attenterebbe al principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Per le medesime ragioni sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l'art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, nella parte in cui, aggiungendo l'art. 7-septies, comma 1, alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975, stabilisce la sanzione amministrativa applicabile ai trasgressori nel caso di violazione delle disposizioni in tema di obblighi di esposizione della bandiera veneta di cui al nuovo art. 7-bis, comma 2, di tale ultima legge, e dunque anche nei confronti dei soggetti preposti a organi e uffici statali e ad organismi ed enti a carattere statale o nazionale.

2.- Giova far precedere lo scrutinio delle questioni da una ricognizione del quadro normativo di riferimento.

2.1.- La Costituzione dedica, come è noto, alla bandiera un apposito articolo - l'art. 12 - collocato nella partizione preliminare intitolata «[p]rincipi fondamentali». In base ad esso, «[l]a bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni».

L'inserimento nella Costituzione di una disposizione sulla bandiera nazionale fu ritenuto pacificamente opportuno in sede di Assemblea costituente, in quanto, come ebbe a rilevare il Presidente della Commissione dei 75, on. Ruini, esso rispondeva all'esigenza, «che vi è in tutte le Costituzioni, di precisare, anche per ragioni internazionali, i caratteri del vessillo della propria Nazione». La bandiera rappresenta, in effetti, sin da epoche remote, un segno distintivo della personalità dello Stato sul piano internazionale. Nell'età moderna, essa ha peraltro assunto anche un altro e più profondo significato: quello, cioè, di strumento di identificazione della Nazione nel suo Stato. La bandiera costituisce, in altri termini, l'espressione in simbolo dello Stato nazionale.

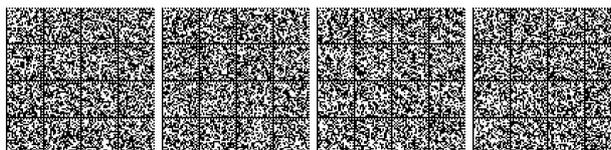
La bandiera è, peraltro, l'unico dei simboli della Repubblica del quale la Costituzione si occupa. Per corrente notazione, l'effetto più rilevante di tale scelta risiede nel carattere rigido impresso all'emblema nazionale: individuando nel «tricolore italiano» la bandiera della Repubblica ed erigendolo a simbolo dell'unità nazionale, il Costituente ha escluso che tale strumento di identificazione possa essere mutato dalla maggioranza politica del momento, aggiungendovi, ad esempio, i simboli della propria ideologia, che non riflettono, per necessità di cose, quella unità.

Questa Corte ha avuto modo, peraltro, di porre in evidenza la diversa valenza che la bandiera nazionale assume nella democrazia pluralista delineata dalla Costituzione repubblicana, rispetto al regime che l'ha preceduta. Ciò è avvenuto, in specie, con la sentenza n. 189 del 1987, dichiarativa della illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 della legge 24 giugno 1929, n. 1085 (Disciplina della esposizione delle bandiere estere), nella parte in cui prevedevano il divieto, penalmente sanzionato, di esporre in pubblico bandiere estere senza la preventiva autorizzazione delle autorità politiche locali. Nell'occasione, questa Corte ha rilevato come, nello Stato autoritario, la bandiera costituisse il simbolo «della sovranità nazionale, d'uno Stato che “non riconosce” altri valori oltre quelli dei quali si fa detentore ed impositore»: da ciò, e dalla conseguente «impossibilità “in radice” d'un confronto tra valori “validi”, quelli nazionali, ed ideologie “non valide”», il generale divieto di esposizione di bandiere estere.

Nel mutato clima politico, per converso, le bandiere «non costituiscono più l'emblema, il simbolo della sovranità territoriale, concepita nel senso sopra indicato, ma designano simbolicamente un certo Paese, l'identità d'un determinato Stato» e, eventualmente, le idealità che esso propone al confronto internazionale. Situazione nella quale la ragione del divieto è venuta meno: «[l]o Stato democratico non può temere il confronto con le idealità perseguite da popoli di altri Stati e da Nazioni diverse».

2.2.- Per lungo tempo, peraltro, l'unica disciplina a carattere generale dell'uso della bandiera nazionale da parte delle pubbliche istituzioni - profilo che particolarmente interessa in questa sede - è rimasta quella recata da norme emanate nel precedente periodo fascista (segnatamente, il regio decreto-legge 24 settembre 1923, n. 2072, recante «Norme per l'uso della bandiera nazionale», convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 1925, n. 2264).

La prima regolamentazione della materia di epoca repubblicana la si deve ad un atto di normazione secondaria (il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 giugno 1986, recante «Disposizioni per l'uso della bandiera della Repubblica da parte delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici»). Tale provvedimento è stato indi surro-



gato dalla legge n. 22 del 1998, tuttora vigente e ampiamente richiamata dal Presidente del Consiglio dei ministri a sostegno del ricorso: legge che regola, peraltro, l'uso non soltanto della bandiera della Repubblica, ma anche di quella dell'Unione europea.

La legge del 1998 - che si autodichiara adottata «in attuazione dell'articolo 12 della Costituzione e in conseguenza dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (art. 1, comma 1) - prevede, in specie, l'esposizione permanente delle due bandiere all'esterno di una serie di edifici pubblici, a cominciare da quelli ove hanno la sede centrale gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale (art. 2, commi 1 e 2).

Qualificando le proprie disposizioni come «norme generali regolatrici della materia» (art. 1, comma 2), la legge del 1998 affida, peraltro, a un regolamento governativo in delegificazione e alla normazione regionale il compito di emanare disposizioni attuative e integrative. Il discrimen tra l'area di intervento dell'uno e dell'altra è segnato dalla tipologia dell'edificio. È infatti previsto che le Regioni possano emanare norme di attuazione solo in rapporto ai casi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della stessa legge n. 22 del 1998, ossia esclusivamente per ciò che concerne l'esposizione delle bandiere, nazionale ed europea, presso le sedi dei consigli regionali, provinciali e comunali (in occasione delle loro riunioni). In tutti gli altri casi indicati dal citato art. 2, è deputato a provvedere il regolamento (art. 1, comma 2).

Nei medesimi limiti di competenza ora indicati, regolamento e norme regionali vengono abilitati, altresì, a dettare una disciplina integrativa riguardo alle modalità di uso ed esposizione delle predette due bandiere, nonché di «gonfaloni, stemmi e vessilli», anche con riferimento a ulteriori organismi di diritto pubblico (art. 2, comma 3).

Il regolamento governativo, emanato con d.P.R. n. 121 del 2000, amplia il novero degli edifici all'esterno dei quali debbono essere esposte la bandiera della Repubblica italiana e quella dell'Unione europea, includendovi, tra gli altri, quelli adibiti a sede centrale o a ufficio periferico, con circoscrizione non inferiore alla provincia, delle autorità indipendenti e degli enti pubblici di carattere nazionale (art. 1, comma 1); prevede, altresì, una serie di casi nei quali le bandiere debbono essere esposte anche all'interno degli uffici pubblici (art. 6); regola, poi, le modalità e i tempi di esposizione (articoli da 2 a 5 e da 7 a 11).

Il regolamento si chiude con una disposizione specifica - l'art. 12 - relativa alle Regioni e agli enti locali. In base ad essa, «[l]'esposizione delle bandiere all'esterno e all'interno delle sedi delle regioni e degli enti locali è oggetto dell'autonomia normativa e regolamentare delle rispettive amministrazioni». Si prevede, nondimeno, che la bandiera nazionale e quella europea debbano essere «esposte congiuntamente al vessillo o gonfalone proprio dell'ente ogni volta che è prescritta l'esposizione di quest'ultimo, osservata la prioritaria dignità della bandiera nazionale».

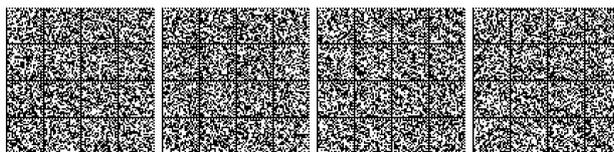
2.3.- Uno degli aspetti maggiormente innovativi della legge del 1998 e del regolamento del 2000 è consistito, dunque, nella presa d'atto del carattere decentrato della Repubblica e del fatto che la bandiera nazionale si trovi conseguentemente a dover convivere con i simboli delle autonomie territoriali. Tale presa d'atto si è manifestata sotto due aspetti: da un lato, si è consentito alle Regioni e agli enti locali di disciplinare l'esposizione delle bandiere, compresa quella nazionale, all'esterno e all'interno delle proprie sedi; dall'altro, si è riconosciuta l'esistenza di «vessilli» e «gonfaloni» di tali enti, la cui disciplina resta affidata all'autonomia normativa e regolamentare dei medesimi.

Per quanto attiene, in particolare, alle Regioni, sia ad autonomia differenziata che ordinaria, già prima della legge del 1998 loro plurimi statuti prevedevano che la Regione avesse propri simboli ufficiali. Ed alcune leggi regionali erano, in effetti, intervenute ad individuare tali simboli.

Con la sentenza n. 365 del 1990, questa Corte ha riconosciuto alle Regioni la competenza a legiferare in materia di adozione e definizione dei propri simboli anche in assenza di una espressa previsione statutaria, individuandone il generale fondamento nel principio di autonomia enunciato dall'art. 5 Cost., in relazione agli artt. 115 e seguenti Cost.: principio «teso a conferire il massimo rilievo alle collettività locali, e [...] particolarmente a quelle regionali, come soggetti reali del nostro ordinamento (che risulta unitariamente dalla loro molteplicità), punti sicuri di riferimento della sua consistenza democratica». La portata del principio stesso, così individuata, «implica che non può non ritenersi contenuto minimale dell'autonomia della regione il potere di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta».

2.4.- Di seguito alla legge n. 22 del 1998, si è registrato, in fatto, un ampio e diffuso intervento della legislazione regionale sulla materia, particolarmente con riguardo alle bandiere. La legislazione regionale successiva al 1998 non si limita, d'altro canto, come quella precedente, a descrivere i simboli ufficiali della Regione, ma regola in modo specifico i luoghi, i casi e i modi della loro esposizione: dettando, così, una disciplina parallela a quella recata dalla legge n. 22 del 1998 e dal d.P.R. n. 121 del 2000 con riguardo alla bandiera nazionale.

Per quel che attiene in particolare alla Regione Veneto, essa è intervenuta a disciplinare i propri simboli ufficiali già con la legge reg. Veneto n. 56 del 1975. Tale legge, già nel testo originario, includeva tra i simboli ufficiali della Regione, accanto al gonfalone e allo stemma, anche la bandiera (art. 3, secondo comma). Conformemente all'indirizzo dell'epoca, la legge si limitava peraltro a individuare le caratteristiche di quest'ultima, senza regolare in alcun modo l'uso della stessa da parte delle pubbliche autorità.



Disposizioni in ordine all'uso e all'esposizione della bandiera regionale sono state introdotte - all'indomani della legge statale n. 22 del 1998 - con la legge della Regione Veneto 10 aprile 1998, n. 10 (Disposizioni per l'uso e l'esposizione della bandiera della Regione del Veneto), successivamente integrata dalla legge della Regione Veneto 24 novembre 2003, n. 35 (Modifica alla legge regionale 10 aprile 1998, n. 10 "Disposizioni per l'uso e l'esposizione della bandiera della Regione del Veneto" e successive modificazioni). Tale legge prevedeva, in specie, che la bandiera dovesse essere esposta (con limiti temporali diversi a seconda dei casi) all'esterno delle sedi degli organi regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, nonché dei «seggi elettorali durante le consultazioni» tenute nella Regione Veneto e degli «edifici scolastici» (art. 2).

Dopo che la legge regionale statutaria del Veneto 17 aprile 2012, n. 1 (Statuto del Veneto) aveva stabilito, all'art. 1, comma 4, che «[l]a Regione è rappresentata dalla bandiera, dal gonfalone e dallo stemma», la materia è stata, peraltro, ridisciplinata *ex novo*, e in senso fortemente ampliativo, dalla legge reg. Veneto n. 28 del 2017 - oggi impugnata - la quale, abrogando la citata legge reg. n. 10 del 1998, ha inserito, tramite novellazione, le disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali all'interno della legge reg. Veneto n. 56 del 1975.

L'art. 3, comma 1, della legge denunciata aggiunge, in specie, alla legge del 1975 l'art. 7-*bis*, il cui comma 1 stabilisce che la bandiera veneta è esposta all'esterno degli edifici pubblici nella Regione Veneto «nei casi previsti dalla legge e, previa espressa disposizione od autorizzazione del Presidente della Giunta regionale, in occasione di avvenimenti che rivestano particolare importanza e solennità regionale o locale».

Di seguito a tale previsione, il comma 2 del medesimo art. 7-*bis* reca un lungo elenco di ipotesi nelle quali la bandiera «viene altresì esposta»: formula che, con l'impiego dell'indicativo presente, imprime inequivocabilmente all'adempimento connotati di doverosità. Ciò è peraltro confermato dalla disposizione di cui al successivo art. 7-*septies* (aggiunto dall'art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017) - sulla quale parimente si appuntano le censure del ricorrente - ove si stabilisce che «[l]a violazione delle norme di cui al comma 2 dell'articolo 7-*bis* comporta a carico dei trasgressori l'applicazione della sanzione amministrativa da euro 100 (cento) a euro 1.000 (mille)».

Il dato saliente agli odierni fini - costituente, al tempo stesso, anche un tratto distintivo della legislazione veneta nel folto panorama della normativa regionale in materia - è che, diversamente dall'abrogato art. 2, comma 2, della legge reg. Veneto n. 10 del 1998, la disposizione impugnata prescrive l'esposizione del vessillo regionale anche su edifici adibiti a sede di organi e uffici statali, nonché su edifici e natanti di enti e organismi pubblici nazionali.

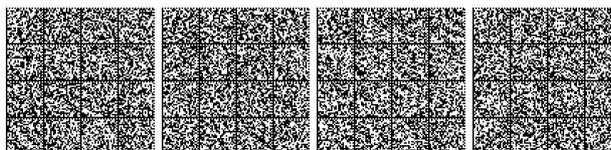
Le censure del Presidente del Consiglio dei ministri investono in modo specifico le previsioni di cui alle lettere *a*), *d*), *f*) ed *n*) del comma 2 del nuovo art. 7-*bis*, in forza delle quali la bandiera veneta deve essere esposta: «*a*) all'esterno degli edifici sedi della Prefettura e degli uffici periferici delle amministrazioni dello Stato, della Regione, dei comuni e delle province, della Città metropolitana, nonché sedi di consorzi ed unioni di enti locali, delle comunità montane e degli altri organismi pubblici» (locuzione, quest'ultima, che nella sua genericità si presta a ricomprendere anche gli organismi pubblici nazionali); «*d*) all'esterno degli enti pubblici che ricevono in via ordinaria finanziamenti o contributi a carico del bilancio regionale» (non esclusi, dunque, anche in questo caso, gli enti pubblici nazionali); «*f*) ogni qualvolta sia esposta la bandiera della Repubblica o dell'Unione Europea»; «*n*) sulle imbarcazioni di proprietà della Regione, dei comuni, delle province e della Città metropolitana e degli altri organismi pubblici nonché delle imbarcazioni private acquistate con il contributo, anche parziale, della Regione del Veneto» (laddove, di nuovo, l'indifferenziata espressione «organismi pubblici» risulta atta a conglobare anche gli organismi nazionali).

3.- Ciò premesso, le questioni con le quali si denuncia l'incompatibilità dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017 con gli artt. 5 e 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., sono fondate.

3.1.- Seguendo l'ordine delle censure prospettato dal ricorrente, che riflette il relativo rapporto di pregiudizialità logico-giuridica (sul carattere pregiudiziale delle censure che denunciano la violazione del riparto delle competenze legislative rispetto a quelle che investono il contenuto della norma regionale denunciata, sentenza n. 81 del 2017), deve rilevarsi, anzitutto, come la disposizione impugnata invada la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (art. 117, secondo comma, lettera *g*, Cost.).

La giurisprudenza di questa Corte è, infatti, costante nell'affermare che le Regioni - pena la violazione del parametro costituzionale ora indicato - «non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale» (sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008 e n. 322 del 2006; in senso analogo, altresì, sentenze n. 2 del 2013, n. 159 del 2012 e n. 134 del 2004).

Tale preclusione opera anche con riguardo alla previsione di «forme di collaborazione e di coordinamento», le quali, ove coinvolgano compiti e attribuzioni di organi dello Stato, «non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa», dovendo trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati (sentenze n. 9 del 2016, n. 104 del 2010, n. 10 del 2008, n. 322 e n. 30 del 2006; analogamente, sentenza n. 213 del 2006). Ciò, a prescindere dalla improprietà del richiamo dell'odierna resistente al principio di leale collaborazione, di fronte ad una previsione normativa introdotta in modo affatto unilaterale dalla Regione.



Con riguardo a tematica che presenta qualche assonanza con quella dei simboli, questa Corte ha avuto anche modo di affermare, in sede di conflitto di attribuzioni, che non spetta alla Regione il potere di disciplinare l'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche, coinvolgendo in tale ordine anche organi statali, trattandosi di intervento che - se pure limitato alle sole cerimonie locali - incide, comunque sia, sulla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato per assicurarne l'esercizio unitario (sentenza n. 311 del 2008).

Va da sé, per altro verso, che, alla luce dell'univoco tenore della norma costituzionale evocata, i principi ora ricordati sono destinati a valere allo stesso modo anche in rapporto agli organi degli «enti pubblici nazionali».

Nel caso in esame, la disposizione regionale impugnata pone a carico di organi e amministrazioni dello Stato (a cominciare dai prefetti), nonché di organismi ed enti pubblici nazionali, uno specifico obbligo di fare (l'esposizione della bandiera veneta all'esterno degli edifici in cui gli uffici in questione hanno sede, o sulle imbarcazioni di proprietà degli organismi).

Il carattere meramente materiale dell'attività, in sé e per sé considerata, non esclude che si tratti di obbligo riconducibile alla sfera dell'«organizzazione amministrativa», posto che l'esposizione pubblica di un simbolo ufficiale è destinata ad assumere una valenza connotativa delle funzioni che gli uffici ed enti considerati sono chiamati ad esercitare (e degli stessi uffici ed enti).

Né può farsi leva, in senso contrario - come ipotizza la resistente - sul ricordato riconoscimento, da parte di questa Corte, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, della competenza delle Regioni a legiferare in materia di adozione e definizione dei simboli regionali, sulla base del generale principio di autonomia espresso dall'art. 5 Cost. (sentenza n. 365 del 1990). Nel frangente non è infatti in discussione - per valersi delle parole della sentenza ora citata - il potere della Regione «di scegliere i segni più idonei a distinguere l'identità stessa della collettività che essa rappresenta», ma la pretesa della Regione di imporre l'uso di tali segni ad organi ed enti che, se pure operanti nel territorio regionale, sono espressivi di una collettività distinta e più vasta (quella dell'intera nazione).

Questa stessa considerazione rende non rilevante la circostanza - sulla quale pure pone l'accento la difesa regionale - che la norma impugnata intervenga in un ambito distinto da quello regolato dalla legge n. 22 del 1998, la quale si occupa della sola esposizione della bandiera nazionale e di quella della Unione europea, affidando ad ulteriori norme di attuazione, statali e regionali, il compito di introdurre una disciplina più circostanziata, nonché previsioni di carattere integrativo. Da ciò non è lecito, comunque sia, inferire che il legislatore regionale sia abilitato a vincolare all'impiego del vessillo veneto anche organi dello Stato e di enti pubblici nazionali.

3.2.- Fondata è, peraltro, anche la censura di violazione dell'art. 5 Cost., nella parte in cui enuncia il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

Per questo verso, il citato art. 5 Cost. deve essere letto alla luce della specifica disposizione costituzionale - collocata anch'essa, come detto, tra i «[p]rincipi fondamentali» - relativa alla bandiera: ossia l'art. 12, pur non evocato come parametro dal ricorrente, che individua nel «tricolore italiano» la bandiera della Repubblica, erigendola a simbolo dell'unità nazionale.

Traguardato alla luce dell'art. 12, l'art. 5 Cost. esclude che lo Stato-soggetto possa essere costretto dal legislatore regionale a fare uso pubblico di simboli - quali, nella specie, le bandiere regionali - che la Costituzione non consente di considerare come riferibili all'intera collettività nazionale.

Non è condivisibile, al riguardo, la tesi della difesa della Regione, secondo la quale la disposizione censurata, lungi dal violare l'art. 5 Cost., lo attuerebbe, nella parte in cui, pur qualificando la Repubblica come «una e indivisibile», le affida però il compito di promuovere le autonomie locali, affermando così il principio del pluralismo. L'esposizione della bandiera veneta, in aggiunta alla (e non già in sostituzione della) bandiera nazionale, mirerebbe - secondo la resistente - segnatamente ad esaltare il raccordo tra gli uffici statali e la realtà territoriale in cui operano, realizzando una istanza di sintesi della pluralità in unità non dissimile, nella sostanza, da quella che giustifica l'accostamento - voluto dallo stesso legislatore statale - della bandiera nazionale alla bandiera dell'Unione europea nelle sedi dei massimi organi dello Stato.

Al riguardo, va osservato che l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale, comportano che le Regioni non possano avanzare la pretesa di affiancare imperativamente alla bandiera della Repubblica, configurata dalla Costituzione quale elemento simbolico «tipizzante», i vessilli delle autonomie locali in tutte le ipotesi in cui il simbolo stesso sia chiamato a palesare il carattere «nazionale» dell'attività svolta da determinati organismi, enti o uffici.

Né è probante, in contrario, il richiamo della Regione alla esposizione congiunta delle bandiere italiana e dell'Unione europea, prevista dalla stessa legislazione statale. A prescindere dalla chiara eterogeneità dei rapporti tra Unione europea e Stati membri rispetto ai rapporti tra Repubblica italiana e Regioni, vale osservare che con la legge n. 22 del 1998 lo Stato ha disposto la contemporanea esposizione delle due bandiere, italiana ed europea, all'esterno



degli uffici pubblici italiani, allo stesso modo in cui le Regioni ben possono prevedere l'esposizione congiunta delle bandiere regionale e italiana - nonché europea - nei loro uffici e negli uffici degli enti locali. Lo Stato italiano non ha preteso, per contro, di imporre l'esposizione della bandiera nazionale ad organi e uffici rappresentativi della comunità sovranazionale di cui l'Italia è parte, come invece ha inteso fare, mutatis mutandis, la Regione Veneto con la norma impugnata, nei rapporti con lo Stato.

3.3.- L'art. 3, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, aggiungendo alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975 l'art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), prevede l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi.

3.4.- La questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. resta assorbita.

4.- Per quanto attiene, invece, alle questioni che investono la disposizione sanzionatoria di cui all'art. 7-septies, comma 1, della legge reg. Veneto n. 56 del 1975, introdotta dall'art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, occorre rilevare che tale disposizione individua le condotte sanzionate tramite mero rinvio alla norma impositiva dell'obbligo di esposizione della bandiera regionale (nuovo art. 7-bis, comma 2, della legge reg. Veneto n. 56 del 1975).

L'ablazione parziale di quest'ultima norma, conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale nei termini dianzi indicati, comporta, dunque, che la disposizione sanzionatoria resti applicabile esclusivamente in rapporto a fattispecie diverse da quelle dichiarate illegittime e alle quali si riferiscono le censure del ricorrente, senza che sia necessario alcun ulteriore ed autonomo intervento di limitazione della sfera di operatività della disposizione stessa.

Le questioni aventi ad oggetto il citato art. 8, comma 1, debbono essere dichiarate pertanto non fondate (per una ipotesi analoga, sentenza n. 121 del 2018, punto 11.3 del Considerato in diritto).

5.- La decisione sul merito del ricorso assorbe, infine, l'istanza cautelare di sospensione dell'efficacia delle disposizioni impuginate, formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri (sentenze n. 5 del 2018, n. 145 e n. 141 del 2016).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Veneto 5 settembre 2017, n. 28 (Nuove disposizioni in materia di uso dei simboli ufficiali della Regione del Veneto modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1975, n. 56 "Gonfalone e stemma della Regione"), nella parte in cui, aggiungendo l'art. 7-bis, comma 2, lettere a), d), f) ed n), alla legge della Regione Veneto 20 maggio 1975, n. 56 (Bandiera, gonfalone, fascia e stemma della Regione), prevede l'obbligo di esporre la bandiera regionale all'esterno di edifici adibiti a sede di organi e uffici statali e di enti e organismi pubblici nazionali, nonché su imbarcazioni di proprietà di questi ultimi;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge reg. Veneto n. 28 del 2017, nella parte in cui aggiunge l'art. 7-septies, comma 1, alla legge reg. Veneto n. 56 del 1975, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5 e 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 giugno 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

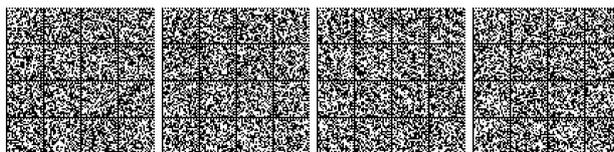
Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 ottobre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 184

Ordinanza 4 luglio - 4 ottobre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - False attestazioni o certificazioni - Pubblico impiegato che attesta falsamente la presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza mediante certificazione medica falsa - Trattamento sanzionatorio.

- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), art. 55-*quinquies*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Genova, nel procedimento penale a carico di L. G. e altri, con ordinanza del 28 giugno 2017, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

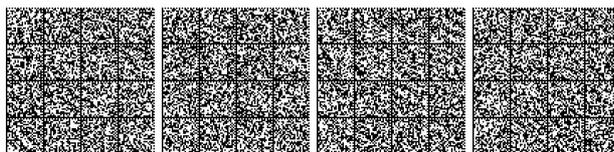
udito nella camera di consiglio del 4 luglio 2018 il Giudice relatore Francesco Viganò.

Ritenuto che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Genova, con ordinanza del 28 giugno 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «nella parte in cui non prevede un'ipotesi attenuata per i casi di minore gravità»;

che il giudice rimettente premette di essere investito, in sede di udienza preliminare, del procedimento penale nel quale sono stati rinviati a giudizio, ai sensi dell'art. 110 del codice penale e dell'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001, tre imputati - un'insegnante di un liceo statale genovese (L. G.), suo marito (R. M.) e un medico operante a Londra (R. V.) -, alla prima di essi essendo altresì contestata l'aggravante della recidiva specifica ed infraquinquennale di cui all'art. 99, terzo comma, cod. pen.;

che, in particolare, il sig. R. M. avrebbe richiesto al dott. R. V. un certificato medico falsamente attestante uno stato di malattia della sig.ra L. G., certificato da quest'ultima presentato nel corso del procedimento disciplinare aperto a suo carico dal direttore dell'istituto scolastico, per giustificare l'assenza avvenuta nei giorni 7, 8 e 9 gennaio 2015;

che due degli imputati, la sig.ra L. G. e il sig. R. M., hanno formulato richiesta di sospensione del processo con messa alla prova ai sensi dell'art. 168-*bis* cod. pen., previa riqualificazione del fatto nell'ipotesi di cui all'art. 481 cod. pen.;



che il delitto contestato agli imputati istanti - punito con la reclusione da uno a cinque anni - non consentirebbe, tuttavia, il loro accesso alla messa alla prova, ammissibile soltanto per reati puniti con pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, nonché per i delitti indicati dall'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale;

che, laddove invece la pena prevista per il delitto contestato agli imputati istanti non superasse i quattro anni di reclusione, essi potrebbero essere ammessi alla prova, tenuto conto della «natura assai contenuta del danno cagionato alla Pubblica Amministrazione e del ruolo rivestito dai soggetti concorrenti nel reato, oltre che della loro incensurabilità», dal che la rilevanza delle questioni sollevate;

che le questioni sarebbero, inoltre, non manifestamente infondate, poiché la disposizione censurata, in violazione dell'art. 3 Cost., si caratterizzerebbe per il «particolare rigore sanzionatorio manifestato dal legislatore» rispetto a fattispecie quali la truffa aggravata ai danni dello Stato di cui all'art. 640, secondo comma, numero 1), cod. pen. e l'abuso d'ufficio di cui all'art. 323 cod. pen.;

che, ad avviso del rimettente, tale scelta sanzionatoria darebbe luogo ad un'irragionevole sperequazione, esorbitante dai limiti derivanti dai criteri di ragionevolezza, proporzionalità e coerenza, contemplando l'indiscriminata applicazione di tale pena a qualsiasi forma di contributo al fatto, prestato anche da soggetti estranei al sistema amministrativo e a prescindere dal verificarsi di un danno patrimoniale;

che, per le medesime ragioni, la norma censurata sarebbe in contrasto anche con il principio di personalità e di finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost., in quanto, impedendo l'applicazione di un trattamento sanzionatorio adeguato e proporzionato al singolo caso concreto, aggraverebbe nel reo la percezione di subire una condanna ingiusta e gli impedirebbe di comprendere adeguatamente il disvalore della propria condotta;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità della questione per irrilevanza, perché «il problema del giudizio *a quo* non è quello della pena irrogabile nel caso concreto (che consentirebbe al Giudice di applicare il minimo edittale e ridurlo in virtù di attenuanti), sibbene quello del massimo edittale che non consente l'ammissione all'istituto della messa alla prova»; nonché la manifesta infondatezza delle censure, avendo il rimettente sottovalutato l'entità della lesione del bene tutelato dalla norma censurata.

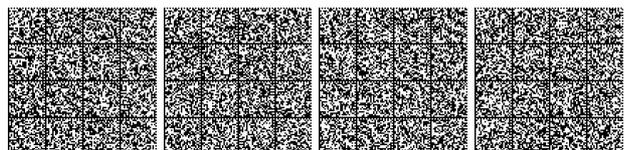
Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Genova dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 55-*quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), «nella parte in cui non prevede un'ipotesi attenuata per i casi di minore gravità»;

che della disposizione risulta censurata la previsione contenuta nel primo comma, ai sensi del quale, «[f]ermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto»;

che tale norma, nella parte che viene in rilievo nel giudizio *a quo*, prevede la pena detentiva della reclusione da uno a cinque anni, tanto per il dipendente pubblico che giustifica la propria assenza dal servizio presentando un certificato medico ideologicamente o materialmente falso, quanto per il medico che ha redatto tale certificato e per chiunque abbia concorso nel reato;

che tale trattamento sanzionatorio, e in particolare l'individuazione del massimo edittale nella pena detentiva pari a cinque anni di reclusione, impedisce l'applicazione dell'istituto della sospensione del processo con messa alla prova, riservato dall'art. 168-*bis* del codice penale ai reati puniti con la pena pecuniaria o con la pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché ai delitti indicati dall'art. 550, comma 2, del codice di procedura penale;

che, secondo il giudice *a quo*, il trattamento sanzionatorio previsto dalla disposizione censurata violerebbe l'art. 3 e l'art. 27 Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ad altre fattispecie, quali la truffa aggravata ai danni dello Stato di cui all'art. 640, secondo comma, numero 1), cod. pen. e l'abuso di ufficio di cui all'art. 323 cod. pen., alle quali l'istituto della messa alla prova risulta invece applicabile;



che il rimettente si duole in particolare della mancata previsione di una «ipotesi attenuata» per i casi di minore gravità e, in particolare, per i fatti - anch'essi riconducibili alla fattispecie in esame - commessi da soggetti estranei all'amministrazione pubblica, nonché per quelli che abbiano offeso in maniera lieve i beni giuridici tutelati dalla norma;

che, tuttavia, la locuzione «ipotesi attenuata» si presta a una duplice interpretazione, potendo essa alludere alla previsione tanto di una circostanza attenuante, quanto di una fattispecie autonoma che punisca meno gravemente i fatti di lieve entità;

che questa ambiguità del *petitum* del rimettente non è superabile alla luce delle motivazioni contenute nell'atto introduttivo;

che, già sotto tale profilo, il *petitum*, in ragione del carattere oscuro della sua formulazione, risulta affetto da una perplessità tale da precludere il vaglio nel merito delle questioni sollevate (*ex multis*, sentenze n. 247 del 2015 e n. 184 del 2015);

che, peraltro, nessuna delle due possibili interpretazioni alle quali si presta la richiesta del rimettente sarebbe in grado di consentire a questa Corte un esame nel merito delle questioni sollevate;

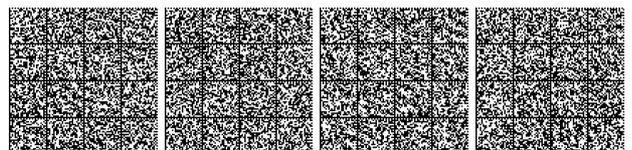
che, infatti, laddove il rimettente avesse inteso alludere all'introduzione di una circostanza attenuante, sarebbe stato suo onere chiarire anzitutto in quali termini l'esistenza di una simile circostanza possa incidere sul giudizio di ammissibilità della sospensione del processo con messa alla prova, e pertanto assicurare rilevanza alle questioni di legittimità costituzionale prospettate; ciò, in particolare, alla luce dell'attuale orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui «il richiamo contenuto nell'art. 168-*bis* cod. pen. alla pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni va riferito alla pena massima prevista per la fattispecie-base, non assumendo a tal fine alcun rilievo le circostanze aggravanti, comprese le circostanze ad effetto speciale e quelle per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 31 marzo 2016, n. 36272): principio che le Sezioni unite deducono essenzialmente dalla mancata menzione delle circostanze del reato da parte dell'art. 168-*bis* cod. pen., e che potrebbe, in ipotesi, essere esteso anche alle circostanze attenuanti;

che, laddove invece il rimettente avesse ritenuto, rispetto alle circostanze attenuanti, di dover applicare analogamente, in un'ottica di favor per l'istituto della messa alla prova, la regola espressa in altre disposizioni presenti nell'ordinamento - come l'art. 131-*bis*, quarto comma, cod. pen., l'art. 157, secondo comma, cod. pen. e l'art. 278 cod. proc. pen., i quali, al fine di delimitare lo spazio applicativo di vari istituti sostanziali o processuali, considerano anche le circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e quelle a effetto speciale - sarebbe stato suo onere precisare che la circostanza attenuante di cui pare auspicare l'introduzione dovesse rientrare in una di tali categorie;

che l'eventuale richiesta di introduzione di una tale circostanza attenuante avrebbe dovuto essere comunque corredata dell'indicazione di un idoneo *tertium comparationis*, che - nel sindacato sulla ragionevolezza della disparità di trattamento tra due fattispecie - possa essere utilizzato da questa Corte come termine di confronto (sentenza n. 207 del 2017), oppure che - nel giudizio sulla ragionevolezza intrinseca della cornice edittale - individui una soluzione sanzionatoria già operante nell'ordinamento, la quale permetta alla Corte stessa di intervenire senza indebitamente interferire nella sfera delle scelte di politica sanzionatoria rimesse al legislatore (sentenza n. 236 del 2016);

che, tuttavia, nessuno dei due *tertium comparationis* individuati dal rimettente risulta idoneo ai fini appena indicati: l'art. 640 cod. pen., infatti, possiede una struttura - articolata attorno a una fattispecie base e a un sistema di circostanze aggravanti (e non già attenuanti) a efficacia speciale - del tutto diversa da quella che il rimettente vorrebbe che assumesse la disposizione impugnata; mentre in relazione al delitto di cui all'art. 323 cod. pen. è bensì prevista dall'art. 323-*bis*, primo comma, cod. pen. una circostanza attenuante, applicabile alla generalità dei delitti contro la pubblica amministrazione, per i fatti di particolare tenuità, la quale è tuttavia configurata come circostanza a effetto comune, come tale certamente inadatta a incidere sulla determinazione dell'ambito applicativo della sospensione del processo con messa alla prova;

che, per altro verso, inammissibile sarebbe anche la richiesta di introduzione di una fattispecie autonoma di reato che punisca i fatti di minore gravità, attualmente sussumibili nella fattispecie di cui alla norma censurata, con una pena contenuta nel massimo entro i quattro anni di reclusione;



che, anche in questa ipotesi, sarebbe stato onere del rimettente individuare un idoneo *tertium comparationis* a sostegno della propria richiesta;

che, tuttavia, anche sotto questa diversa prospettiva, i *tertia comparationis* evocati appaiono del tutto inconferenti, non prevedendo gli artt. 323 e 640 cod. pen. alcuna fattispecie autonoma con un trattamento sanzionatorio più mite per i fatti di minore gravità;

che a tali assorbenti motivi di inammissibilità si aggiungono ulteriori profili di imprecisione e contraddittorietà della ordinanza di remissione, i quali incidono sulla possibilità per questa Corte di verificare la rilevanza delle questioni;

che infatti il rimettente, pur avendo riferito dell'avvenuta richiesta della difesa degli imputati di riqualificare il fatto contestato nel meno grave reato di cui all'art. 481 cod. pen., per il quale la messa alla prova risulta ammissibile, non ha successivamente motivato circa l'impossibilità di accogliere tale richiesta;

che, inoltre, il rimettente non ha adeguatamente chiarito se la pronuncia di questa Corte risulti pregiudiziale rispetto alla decisione sulla messa alla prova di entrambi o solo di uno degli imputati che ne hanno avanzato richiesta, considerando ad esempio che il riferimento alla «loro incensuratezza» risulta contraddittorio rispetto alla contestazione ad uno di essi della circostanza aggravante della recidiva specifica infraquinquennale;

che, infine, in contrasto con il principio di autosufficienza dell'atto di remissione (ordinanza n. 237 del 2016), risulta omesso un adeguato riscontro nel caso concreto di tutti i presupposti legali di applicazione dell'istituto, tra cui quello, ricavabile dall'art. 168-*bis*, quarto comma, cod. pen., della mancata fruizione del medesimo istituto in passato da parte degli imputati;

che le questioni risultano, pertanto, manifestamente inammissibili.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Genova con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

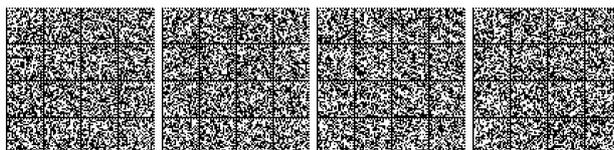
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 ottobre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 55

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

Caccia - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dell'istanza con cui il proprietario (o conduttore) del fondo può chiederne la chiusura all'esercizio dell'attività venatoria - Calendario venatorio regionale.

- Legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), artt. 6, comma 7, e 13, comma 1.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587) rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80124030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Nei confronti della Regione Piemonte in persona del presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 6, comma 7 e 13, comma 1 della legge Regione Piemonte n. 5 del 19 giugno 2018 pubblicata nel BUR n. 21 del 21 giugno 2018 recante «Tutela della fauna e gestione faunistica-venatoria» giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 8 agosto 2018.

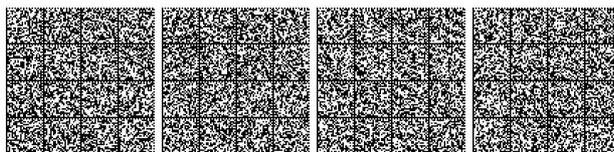
La legge regionale Piemonte 19 giugno 2016 n. 5 - Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria ha disposto «1. ... nel rispetto dei principi dettati dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica e omeoterma e per il prelievo venatorio) ed in conformità delle direttive comunitarie e delle Convenzioni internazionali in materia di tutela della fauna, dell'ambiente e del territorio, detta norme per la tutela, la conservazione e la gestione del patrimonio faunistico-ambientale, perseguendo in particolare, i seguenti scopi:... c) disciplinare l'attività venatoria; g) garantire la salvaguardia delle colture agricole e della biodiversità coordinando e disciplinando a tal fine l'attività venatoria e favorendo la realizzazione di progetti di sviluppo, in particolare in aree collinari e montane; ... 2. La Regione disciplina, altresì, per gli aspetti di competenza, la gestione del territorio regionale ai fini faunistici e venatori, attuando la tutela di tutte le specie appartenenti alla fauna selvatica, in attuazione dell'art. 6 dello Statuto, la Regione ritiene l'ambiente ed il territorio beni primari di tutta la comunità, ne promuove la conoscenza, riconosce la fauna selvatica come componente importante di tale bene e la tutela nell'interesse della comunità internazionale, nazionale e regionale. 3. Nella definizione degli interventi previsti per l'attuazione degli obiettivi indicati si tiene anche conto della consistenza numerica delle popolazioni delle specie appartenenti alla fauna selvatica, della loro dinamica di popolazione, della loro distribuzione geografica, della presenza di fattori naturali e entropici di equilibrio» (art. 1).

L'art. 6, comma 7, relativo alla pianificazione faunistica-venatoria regionale, che prevede la facoltà del proprietario (o conduttore) di un fondo di chiederne la chiusura alla caccia si pone in contrasto con l'art. 842 cc, 15 della legge n. 157/92 e 20 comma 2 della legge n. 241/90.

L'art. 13, comma 1, che disciplina il calendario venatorio regionale, attribuisce alla Giunta regionale la competenza ad adottarlo e a disciplinare l'esercizio della attività venatoria si pone in contrasto con l'art. 18 della legge n. 157/1992.

Le due disposizioni della norma regionale in esame, che costituiscono misure attinenti alla conservazione e alla gestione del patrimonio faunistico-ambientale regionale, che è componente essenziale del patrimonio faunistico-ambientale nazionale, ne pregiudicano la tutela violando la competenza esclusiva riconosciuta allo Stato in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente dall'art. 117, secondo comma, lettere l) e s) della Costituzione.

Le norme statali sopra richiamate dettano la disciplina armonizzata per la tutela della fauna e la gestione faunistica - venatoria del territorio nazionale e le competenze attribuite alla Regione sono finalizzate ad impedire che la specificità del territorio regionale comprometta il conseguimento del contemperamento degli interessi coinvolti nella protezione dell'ecosistema. È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Piemonte abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale come si vuole dimostrare con l'illustrazione dei seguenti



MOTIVI

L'art. 6, comma 7 della legge regionale n. 5 del 19 giugno 2018 viola l'art. 117, comma secondo, lettere l) e s) della Costituzione con riferimento all'art. 842 cc, all'art. 20 della legge n. 241/90 e all'art. 15 della legge n. 157/1992 recante «norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio».

Si premette che la normativa sulla caccia è armonizzata e trova disciplina nell'ordinamento statale nel decreto del Presidente della Repubblica 8 ottobre 1997, n. 357 (attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali) e nella legge n. 157 dell'11 febbraio 1992, già richiamata in epigrafe quale normativa interposta, che dispone all'art. 1 - Finalità «1. La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale...

2. L'esercizio dell'attività venatoria è consentito purchè non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole.

3. Le Regioni a statuto ordinario provvedono ad emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla presente legge, alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie...».

La legge prende, dunque, in considerazione due interessi specifici (la tutela della fauna selvatica e la produzione agricola) e fornisce gli strumenti per il loro contemperamento nelle situazioni concrete di conflittualità.

La normativa regionale in materia di caccia interagisce per naturale coincidenza degli ambiti competenziali con l'attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione la quale, come è stato più volte precisato dalla giurisprudenza costituzionale, si riferisce all'«ambiente» in termini generali ed omnicomprensivi (sentenza n. 378 del 2007).

L'art. 6 della legge regionale Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 — che titola «Pianificazione faunistica venatoria regionale» — stabilisce che «1. Quota parte del territorio agro-silvo-pastorale regionale e quota parte del territorio delle Alpi sono soggette a pianificazione faunistica finalizzata, nel rispetto delle proprie peculiarità, al più generale obiettivo di mantenimento della biodiversità ed in particolare alla conservazione delle effettive capacità riproduttive delle popolazioni delle varie specie, alla interazione fra di loro con gli ambiti agricoli e con l'ambiente, al conseguimento ed al mantenimento delle densità ottimali e alla conservazione delle stesse, mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio».

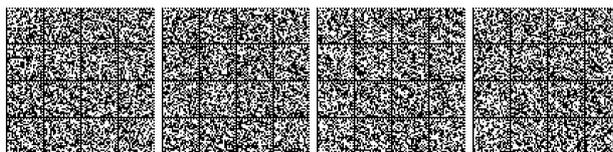
La disposizione, sebbene tenda a contemperare gli interessi della proprietà con quelli della tutela ambientale e della biodiversità ed in particolare della conservazione delle varie specie di fauna al comma 7 prevedendo che «Il proprietario o il conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria inoltra al Presidente della provincia o al sindaco della Città metropolitana di Torino e, per conoscenza all'ATC o CA di competenza, una richiesta motivata che, ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in assenza di risposta entro i termini ivi indicati si intende accolta. La Giunta regionale, sentita la commissione competente, stabilisce i criteri e le modalità di esercizio del presente divieto, compresa la apposizione, a cura del proprietario e del conduttore del fondo ove insiste il divieto di caccia, di tabelle esenti da tasse, che delimitino in maniera chiara e visibile il perimetro dell'area interessata.» si pone in contrasto con l'art. 842 del codice civile.

L'art. 842 codice civile stabilisce che il proprietario di un fondo non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso, nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia o vi siano colture in atto suscettibili di danno; nella fattispecie per sancire la chiusura dei fondi l'art. 15 della legge n. 157/92 recante disciplina della caccia, stabilisce che gli interessati presentino richiesta in tal senso al Presidente della Giunta Regionale a pena di decadenza, entro il termine di 30 giorni dalla pubblicazione del piano faunistico venatorio.

Del resto, e sul punto si tornerà in seguito, l'istituto del silenzio assenso di cui alla legge n. 241/90 applicato dalla norma regionale in esame ad un ambito ambientale escluso ai sensi della stessa legge da tale forma di semplificazione procedurale, esorbita dalle competenze regionali.

Si precisa che il «fondo» di riferimento deve essere necessariamente inserito nella pianificazione faunistico-venatoria regionale e soggetto alla specifica normativa esecutiva di zona. Tale normativa, conforma ai sensi dell'art. 41 Cost., il diritto di proprietà del fondo agricolo e, quindi, le facoltà del proprietario alla disciplina armonizzata dell'esercizio della attività venatoria (legge n. 157/92). Il parametro generale di tale conformazione è costituito dalla disposizione contenuta nell'art. 842 codice civile richiamato.

La legge n. 157 dell'11 febbraio 1992, «recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» all'art. 15 n. 3 dispone «il proprietario o conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria deve inoltrare entro trenta giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio al Presidente della Giunta Regionale richiesta motivata che, ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 dalla stessa è esaminata entro sessanta giorni».



I due limiti all'esercizio della caccia sul fondo rispondono a due distinti interessi: quello della tutela della fauna sotto il profilo della sua conservazione, che comporta oltre alla conservazione dell'habitat naturale che consenta il ricovero sicuro e il potenziamento qualitativo e quantitativo delle specie faunistiche autoctone attraverso abbattimenti selettivi e mirati affidati a personale specializzato; l'altro, quello della salvaguardia delle colture agricole.

La normativa di zona, ai sensi dell'art. 41 Cost., specifica le generiche facoltà riconosciute al proprietario (o conduttore) del terreno dall'art. 842 codice civile di impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia.

Nel caso della «chiusura del fondo», il proprietario che inibisce l'ingresso per l'esercizio della caccia svolge una funzione sussidiaria di interesse pubblico; nel secondo caso, tutela principalmente i propri interessi economici.

In questo secondo caso, l'interesse economico del proprietario (o del conduttore) può essere in conflitto con l'interesse pubblico alla salvaguardia della biodiversità alla quale è finalizzata l'attività venatoria, e tale conflitto può essere risolto in favore della attività venatoria con il riconoscimento di indennizzi a favore della proprietà.

Il fondo oggetto della richiesta di «chiusura alla attività venatoria» di cui alla disposizione in rassegna deve dunque essere tra quelli sui quali la programmazione regionale consente l'esercizio della attività venatoria «in movimento».

La legge dello Stato, in quanto provvedimento normativo di armonizzazione in esecuzione della normativa europea di settore, attribuisce il potere di pianificazione faunistico-venatorio alla Regione, che deve essere esercitato senza compromettere la tutela unitaria ambientale del territorio nazionale.

Ne consegue che se il proprietario (o conduttore) intende impedire l'ingresso nel terreno per l'esercizio della caccia deve motivare la propria richiesta con riferimento ai criteri specifici dettati dalla pianificazione faunistico-venatorio per la zona nella quale il terreno è inserito.

I motivi della richiesta devono essere inerenti alla conservazione e alla gestione del patrimonio faunistico-ambientale, di competenza esclusiva, per espressa delega legislativa della Regione.

La Regione, quindi, deve necessariamente valutare la compatibilità ambientale della richiesta di un provvedimento inibitorio di esercizio venatoria su di un'area soggetta a pianificazione faunistica-venatoria regionale.

La compatibilità del provvedimento inibitorio con la pianificazione faunistica-venatoria regionale non può essere presunta. E ciò, non solo perché in materia ambientale non è previsto il silenzio assenso (art. 20, comma 4, legge n. 241/1990) ma anche in quanto nella materia ambientale la Regione è titolare di ampia discrezionalità proprio per la incidenza ultraterritoriale dei provvedimenti adottati.

La natura della competenza regionale in subiecta materia costituisce ragione e presupposto della inapplicabilità dell'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge n. 241/90 nella materia ambientale. La disposizione in rassegna, che prevede un provvedimento implicito di divieto di esercizio della attività venatoria su un terreno compreso nella pianificazione faunistico-venatoria regionale, è costituzionalmente illegittima in quanto invasiva della competenza esclusiva riconosciuta allo Stato, che ha fondamento negli obblighi derivanti dalla appartenenza all'Unione europea e dalla ratifica degli Accordi internazionali in materia di tutela dell'ambiente, in materia di ordinamento civile (proprietà privata) e di tutela dell'ambiente (interessi unitari) dall'art. 117, comma secondo, lettere l) e s) Costituzione.

La semplificazione procedimentale esorbita dunque dalle competenze regionali.

La disposizione in rassegna è invasiva della competenza esclusiva dello Stato anche nella carenza di indicazione del termine di presentazione della richiesta del provvedimento di divieto dell'esercizio della attività venatoria su un determinato terreno. L'art. 15 della legge n. 157/92 recante la disciplina della caccia stabilisce che gli interessati ad un provvedimento di chiusura di un fondo alla attività venatoria debbano presentare la richiesta al Presidente della Giunta regionale, a pena di decede cadenza, entro trenta giorni dalla pubblicazione del Piano faunistico venatorio regionale. La prescrizione, che attiene all'esercizio del diritto di partecipazione dei cittadini alla predisposizione degli strumenti di pianificazione regionali, è lo strumento per rendere effettivo tale diritto. La tempestività dell'intervento è condizione anche della razionalità della programmazione. La carenza del rispetto di tale modalità dell'esercizio del diritto di partecipazione incide sulla razionalità della scelta pianificatoria regionale e quindi sulla sua idoneità a conseguire la finalità della salvaguardia e del recupero naturalistico del territorio regionale.

La carenza se considerata anche con la previsione del provvedimento implicito di apposizione del divieto di esercizio della attività venatoria su una porzione, seppure minima, del territorio regionale ha come effetto di risolvere lo specifico conflitto di interessi a favore dell'interesse economico del proprietario (o conduttore) del fondo *de quo*.

La carenza di indicazione delle modalità di esercizio del diritto alla partecipazione del singolo cittadino alla pianificazione regionale violando la norma interposta che nell'interesse unitario della tutela dell'ambiente rende effettiva la partecipazione dei cittadini allo esercizio della attività pianificatoria faunistica-venatoria regionale, risulta invasiva della competenza esclusiva riconosciuta allo Stato in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente dall'art. 117, secondo comma, lettere l) e s) della Costituzione.



2. L'art. 13, comma 1 della legge regionale Piemonte n. 5 del 19 giugno 2018 viola l'art. 117, secondo comma, lettere l) ed s) della Costituzione con riferimento all'art. 18 della legge n. 157/1992.

L'art. 13, comma 1 della legge regionale Piemonte n. 5 del 19 giugno 2018 — calendario venatorio — dispone «1 - la Giunta regionale, sentiti l'ISPRA e la Commissione consultiva regionale di cui all'art. 25 entro e non oltre il 15 giugno di ogni anno, adotta con proprio provvedimento il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria nel rispetto dell'art. 18 della legge n. 157/1992 e dell'art. 11-*quaterdecies*, comma 5, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) convertito con modificazioni dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e concernente i seguenti aspetti:

- a) specie cacciabili;
- b) giornate e orari di caccia;
- c) carniere giornaliero e stagionale;
- d) giorni da destinare per tutto il territorio regionale alla caccia programmata;
- e) periodi e modalità allenamento degli ausiliari».

Il procedimento di approvazione del calendario venatorio in esame non è coerente con le disposizioni di cui alla legge statale n. 157 dell'11 febbraio 1992 cui pure fa esplicito riferimento. In particolare l'art. 18 della legge statale n. 157 dell'11 febbraio 1992, reca la disciplina delle «Specie cacciabili e periodi di attività venatoria» demandando alle Regioni la pubblicazione del calendario venatorio regionale e il regolamento relativo all'intera annata venatoria nel rispetto di quanto di quanto stabilito nei commi 1, 2 e 3 della medesima disposizione. (punto n. 4 dell'art. 18).

Il calendario venatorio quale atto amministrativo è adottato dalla Regione a mente del richiamato art. 18, comma 4 della legge n. 157/1992 nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, con cadenza annuale e ciò per la ricorrenza delle stagioni di caccia e con le possibilità di adeguamento dello stesso con il mutare delle situazioni ambientali locali. Le Regioni con il calendario venatorio possono intervenire solo sulla regolamentazione dei periodi dell'attività venatoria per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali, il regime di flessibilità del calendario venatorio è dunque circoscritto nei termini su delineati. La norma in rassegna, in assenza di una disposizione espressa che specifichi, in relazione alla presenza e alla consistenza numerica delle specie di fauna selvatica presente stabilmente o periodicamente nel territorio regionale, le modalità per la individuazione delle specie cacciabili e della misura degli abbattimenti precauzionalmente consentiti per non pregiudicare il patrimonio faunistico regionale, assume il valore di attribuzione di un potere incondizionato di gestione del patrimonio faunistico regionale vanificando la pianificazione faunistico-venatoria regionale che costituisce componente essenziale della protezione nazionale ambientale.

La norma in esame compromettendo la tutela ambientale nazionale risulta invasiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di tutela dell'ambiente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettere l) ed s) della Costituzione finalizzata a tale tutela.

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 6, comma 7 e 13, comma 1 della legge Regione Piemonte n. 5 del 19 giugno 2018 recante «Tutela della fauna e gestione faunistica-venatoria» siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

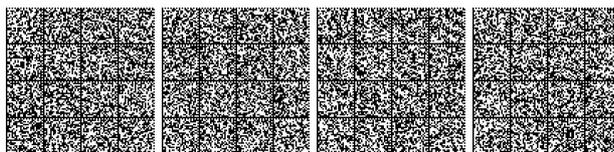
Con l'originale notificato del presente ricorso si depositano:

- 1) estratto della determinazione del Consiglio dei ministri assunta nella riunione del 9 agosto 2018 e della relazione allegata al verbale;
- 2) copia della legge impugnata della Regione Piemonte n. 5 del 19 giugno 2018.

Roma 13 agosto 2018

L'Avvocato dello Stato: MORICI

Il vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI



N. 56

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

Sanità pubblica - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di sanità convenzionata - Riconoscimento di indennità aggiuntive ai medici di continuità assistenziale.

- Legge della Regione Basilicata 27 giugno 2018, n. 10 (Disposizioni in materia sanitaria), intero testo, e, in particolare, artt. 1, commi 1 e 2, e 2.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale 97163520584), in persona del Presidente p.t., *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587) presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, fax 06-96514000, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, nei confronti della Regione Basilicata, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge regionale del 27 giugno 2018 n. 10, recante «Disposizioni in materia sanitaria», pubblicata sul BUR Basilicata n. 26 del 29 giugno 2018.

La legge della Regione Basilicata del 27 giugno 2018, n. 10, recante «Disposizioni in materia sanitaria», presenta profili d'illegittimità costituzionale in quanto invade la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., ledendo altresì il precetto costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3, Cost.

In particolare.

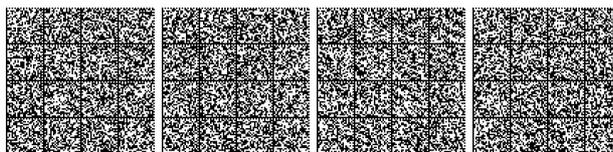
1) L'art. 1 rubricato «Disposizioni in materia di sanità convenzionata», al comma 1, dispone che «Fino all'approvazione della delib. G.R. n. 347 del 3 maggio 2017, le indennità aggiuntive di cui all'art. 35, comma 1, dell'Accordo integrativo regionale approvato con delib. G.R. n. 331 dell'11 marzo 2008, sono da intendersi riconosciute in quanto correlate ai servizi resi da tutto il personale medico operante nel settore delle prestazioni assistenziali della medicina convenzionata a garanzia del miglioramento e dell'integrazione dell'assistenza medica ai cittadini». Il successivo comma 2 precisa che «le indennità di cui al comma 1 si intendono finalizzate alla remunerazione delle particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e del contributo offerto, anche in termini di disponibilità, allo svolgimento di tutte le attività». A sua volta l'art. 35 dell'Accordo integrativo regionale, richiamato dalla norma regionale in esame, al comma 1, prevede che ai medici di continuità assistenziale spetti un compenso aggiuntivo pari a «4 euro l'ora quale indennità per i rischi derivanti dalla peculiarità del servizio svolto».

Le disposizioni regionali in esame riconoscono pertanto ai medici di continuità assistenziale, fino alla data di approvazione della delibera della Giunta regionale n. 347 del 3 maggio 2017, un compenso aggiuntivo, che, ai sensi dell'art. 35, comma 1, dell'Accordo integrativo regionale sopra menzionato, è pari a euro 4/ora, quale indennità per i rischi legati alla tipologia dell'incarico e per le particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie.

Il riconoscimento del predetto compenso aggiuntivo si discosta dai principi che ispirano l'Accordo Collettivo Nazionale di settore che regola le attribuzioni degli incarichi ai medici di continuità assistenziale, preposti ad assicurare prestazioni assistenziali territoriali non differibili.

In particolare, l'art. 67, comma 1, dell'ACN 29 luglio 2009, di modifica dell'ACN del 2005 stabilisce che «Il medico di continuità assistenziale assicura le prestazioni sanitarie non differibili ai cittadini residenti nell'ambito territoriale afferente alla sede di servizio». Il comma 17 del medesimo articolo stabilisce inoltre che «Il medico di continuità assistenziale partecipa alle attività previste dagli Accordi regionali e aziendali. Per queste attività vengono previste quote variabili aggiuntive di compenso, analogamente agli altri medici di medicina generale che ad esse partecipano. Tali attività sono primariamente orientate, in coerenza con l'impianto generale del presente Accordo, a promuovere la piena integrazione tra i diversi professionisti della Medicina generale, anche mediante la regolamentazione di eventuali attività ambulatoriali».

Dalla formulazione di tali disposizioni emerge che ai medici di continuità assistenziale possono essere attribuite altre attività che si aggiungono alle normali funzioni istituzionali, ma queste ulteriori attività devono essere stabilite dagli Accordi collettivi regionali e aziendali e per la remunerazione delle stesse devono essere previste quote variabili aggiuntive di compenso. Non possono, invece, essere previsti compensi aggiuntivi, volti ad indennizzare il medico per



le particolari e specifiche condizioni di disagio e difficoltà in cui vengono rese le prestazioni sanitarie da esso svolte, posto che, come sopra indicato, le predette quote variabili aggiuntive costituiscono la possibile remunerazione delle sole attività attribuite al medico in aggiunta rispetto a quelle istituzionali e la corresponsione del relativo compenso prescinde dalle particolari condizioni in cui è resa l'attività assistenziale.

Inoltre, pur avendo l'art. 23 dell'Accordo collettivo nazionale 29 luglio 2009 (di modifica all'art. 72, comma 1, dell'Accordo collettivo nazionale 23 marzo 2005) eliminato il riferimento ai «compensi lordi onnicomprensivi per ogni ora di attività svolta», va tuttavia segnalato che l'art. 72, nella nuova formulazione, contiene pur sempre il riferimento alla rideterminazione dell'onorario professionale prevedendo che «A far data dal 1° gennaio 2008 l'onorario professionale di cui all'art. 72, comma 1, dell'ACN 23 marzo 2005 è rideterminato in euro 22.03 per ogni ora di attività svolta...»; tale riferimento deve, ad ogni modo, intendersi quale trattamento onnicomprensivo.

Alla luce di quanto rappresentato, con le previsioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 1, la legge regionale in questione esercita una competenza non propria, atteso che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, prima parte, del decreto legislativo n. 502 del 1992, il rapporto tra il servizio sanitario regionale, i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali.

Ed invero, quando - come nel caso in esame - un contratto collettivo nazionale determina, negli ambiti di disciplina ad esso riservati da una legge dello Stato, le materie e i limiti entro i quali deve svolgersi la contrattazione collettiva integrativa, non è consentito ad una legge regionale derogare a quanto in tal senso disposto dal contratto collettivo nazionale.

Pertanto l'art. 1 della legge in esame invade la competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile», alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., ledendo altresì l'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3, Cost., di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione.

2) All'illegittimità costituzionale dell'art. 1 consegue l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge in esame. Tale norma, riguardante le «Procedure per il recupero dei crediti», prevede che, in applicazione di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 1, non si dia attuazione alle procedure di recupero delle somme percepite dai medici di continuità assistenziale, a titolo di indennità, ai sensi dell'art. 35 comma 1, alinee 1, 2 e 6, dell'Accordo integrativo regionale sopra menzionato.

La norma regionale in esame - che dispone la rinuncia al recupero di somme che, come sopra descritto, sono state indebitamente erogate - ribadisce, infatti, attribuendogli maggior intensità, quanto disposto dall'art. 1, incorrendo pertanto, per i medesimi motivi esposti al punto 1), negli stessi vizi di costituzionalità che inficiano l'art. 1.

Pertanto gli articoli 1 e 2 della legge in esame, e l'intera legge regionale avente carattere normativo omogeneo (essendo composta di soli tre articoli tra loro inscindibilmente connessi), invadono la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile», alla quale è riconducibile la contrattazione collettiva, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., ledendo altresì l'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza di cui all'art. 3, Cost., di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione.

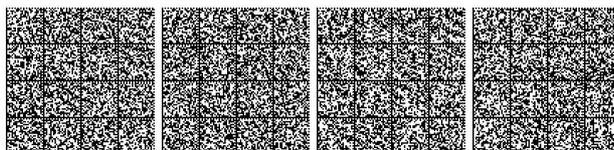
P.Q.M.

Per i motivi esposti la norma regionale sopra indicata viene impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 8 agosto 2018.

Si conclude pertanto affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale nei sensi sopra esposti della legge della Regione Basilicata del 27 giugno 2018, n. 10, recante «Disposizioni in materia sanitaria».

Roma, 13 agosto 2018

L'Avvocato dello Stato: DE GIOVANNI



N. 136

Ordinanza del 12 aprile 2018 del Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da Capilli Amelia contro Inps - Istituto nazionale previdenza sociale

Previdenza - Impiego pubblico - Trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti a seguito di cessazione dall'impiego - Termini e modalità di corresponsione.

- Decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, art. 3, comma 2, e successive modificazioni; decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 12, comma 7, e successive modificazioni.

IL TRIBUNALE DI ROMA

2ª SEZIONE LAVORO

nella persona del giudice Alessandro Nunziata, all'esito della Camera di consiglio del 12 aprile 2018, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in I grado iscritta al n. 4942-17 RGAC, vertente tra Capilli Amelia, rappresentata e difesa dall'avv. Irene Manfroni, ricorrente e Inps - Istituto nazionale della previdenza sociale, rappresentato e difeso dall'avv. Flavia Incletolli.

Ritenuto in fatto

Capilli Amelia, ex dipendente del Ministero della giustizia in pensione per anzianità dal 1° settembre 2016, lamenta l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, decreto-legge n. 79 del 1997, convertito in legge n. 140 del 1997, e successive modificazioni e dell'art. 12, comma 7 decreto-legge n. 98 del 2010, convertito con modificazioni in legge 30 luglio 2010 n. 122, e successive modificazioni in quanto in contrasto con i principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 36, 53 e 97 della Costituzione. Chiede pertanto il riconoscimento del suo diritto ad ottenere il pagamento del dovuto senza dilazione e/o rateizzazioni previste dalla normativa, così come previsto dalla legge n. 1032 del 1973, e, comunque con riconoscimento degli interessi legali dal dovuto al saldo, e la condanna dell'Inps al pagamento della somma dovuta a titolo di indennità di buonuscita in ragione di quanto spettante per gli anni di servizio riconosciuti ed effettivamente prestati alle dipendenze della P.A. e delle retribuzioni percepite, oltre interessi o rivalutazione dal dovuto al saldo, con ogni previa conseguenza di legge a ciò strumentale; il tutto previa disapplicazione e/o annullamento di tutti i provvedimenti presupposti, conseguenti ovvero comunque altrimenti connessi.

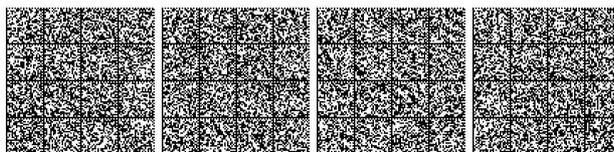
Si è costituito l'Inps che ha dedotto la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata ed ha chiesto il rigetto della domanda nel merito.

Ritenuto in diritto

Il trattamento di fine servizio (TFS) è il sistema di calcolo della liquidazione di fine rapporto applicato ai dipendenti pubblici assunti prima del 1° gennaio 2001 ed ha la denominazione di indennità di buonuscita (IBU, regolata dal D.P.R. n. 1032/1973) per i dipendenti statali civili e militari già iscritti all'ENPAS e di indennità prestazione di fine servizio (IPS, regolata dalla legge n. 152/1968) per i dipendenti degli enti locali e del SSN già iscritti all'INADEL.

La base contributiva è costituita dal 80% dello stipendio, paga o retribuzione annui, considerati al lordo. In sintesi, l'indennità lorda è calcolata sul 80% dello stipendio mensile percepito nell'ultimo giorno di servizio (comprensivo di 13ª mensilità) moltiplicato per gli anni di servizio. La contribuzione è pari al 9,60%, di cui 2,50% a carico del lavoratore.

Per i dipendenti pubblici a tempo indeterminato assunti dal 1° gennaio 2001 o prima di tale data che hanno optato per il tfr o a tempo determinato con contratto in essere al 30 maggio 2000 o stipulato successivamente e per i dipendenti privati la liquidazione è denominata trattamento di fine rapporto (TFR). Tuttavia, mentre per i dipendenti privati il calcolo è regolato dall'art. 2120 cc, per i dipendenti pubblici è regolato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, che recepisce la disciplina dell'accordo del 29 luglio 1999.



Quest'ultima disciplina segue sostanzialmente le regole del TFR dei dipendenti privati, come stabilite dall'art. 2120 cc, in merito al calcolo dei periodi (i servizi frazionati sono considerati a mese con arrotondamento superiore dei 15 giorni di servizio) e della prestazione (pari alla retribuzione anno per anno maturata divisa 13,5 e rivalutata dell'1,5% fisso e del 75% dell'indice ISTAT di rivalutazione).

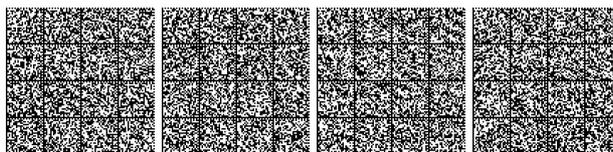
Il TFR ha carattere di retribuzione differita; il TFS ha carattere sia di retribuzione differita che previdenziale.

L'art. 26 D.P.R. n. 1032 del 1973 stabilisce che: l'indennità di buonuscita, spettante al dipendente statale e ai superstiti, è liquidata di ufficio; a tal fine l'amministrazione alla quale il dipendente appartiene o apparteneva trasmette all'amministrazione del Fondo di previdenza un progetto di liquidazione, a favore del dipendente stesso o dei suoi superstiti, corredato della copia autentica dello stato di servizio; in caso di cessazione dal servizio per limite di età, gli atti suddetti devono essere predisposti dall'amministrazione competente tre mesi prima ed essere inviati almeno un mese prima del raggiungimento del limite predetto all'amministrazione del Fondo, la quale è tenuta ad emettere il mandato di pagamento in modo da rendere possibile la effettiva corresponsione dell'indennità immediatamente dopo la data di cessazione dal servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima; non occorre, in ogni caso, alcuna comunicazione da parte dell'amministrazione statale, alla quale compete soltanto la tempestiva segnalazione dell'eventuale esistenza di motivi ostativi; nei casi suddetti, ai fini della liquidazione e della corresponsione dell'indennità di buonuscita, non occorre che sia preventivamente perfezionato il provvedimento di cessazione dal servizio; nei casi di cessazione dal servizio per qualsiasi altra causa, l'amministrazione statale competente è tenuta a trasmettere all'amministrazione del Fondo di previdenza gli atti nel termine massimo di quindici giorni dalla data di cessazione dal servizio, in modo che l'amministrazione del Fondo predetto possa eseguire, nei confronti del dipendente statale, la effettiva corresponsione dell'indennità nel più breve tempo possibile e comunque non oltre trenta giorni dalla data di ricezione della documentazione; questo ultimo termine vale anche per la corresponsione dell'indennità di buonuscita ai superstiti del dipendente. La legge 20 marzo 1980, n. 75 ha disposto (con l'art. 7, comma 3) che «I termini stabiliti dal terzo e quinto comma dell'art. 26 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1032, per la effettiva corresponsione dell'indennità di buonuscita ai dipendenti statali sono entrambi elevati a novanta giorni».

L'art. 3, comma 2, decreto-legge n. 79/1997, convertito con modificazioni nella legge n. 140/1991, statuisce, ai fini che qui interessano, che, alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, per i dipendenti pubblici, loro superstiti o aventi causa, che ne hanno titolo, l'ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro; alla corresponsione agli aventi diritto l'ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi. L'art. 12, comma 7 del decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, statuisce che, a titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196: il riconoscimento dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta a tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego è effettuato: *a)* in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro; *b)* in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro e, in tal caso, il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo; *c)* in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro e, in tal caso, il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo.

La parte ricorrente, collocata a riposo dal 1° settembre 2016, ha pacificamente diritto al trattamento in esame in maniera rateale e dilazionata, con pagamento dell'ultima rata al settembre del 2020.

La retribuzione, in ragione della natura sinallagmatica del contratto di lavoro, costituisce il corrispettivo dell'attività lavorativa svolta e deve quindi, strutturalmente, essere connessa a tale attività. In questa prospettiva, nell'ambito del rapporto di lavoro privato, il trattamento di fine rapporto, in quanto retribuzione, seppure differita, deve essere corrisposto al momento della risoluzione del rapporto stesso ai sensi dell'art. 2120 cc, senza attendere il decorso dei tempi tecnici dell'azienda per quantificare l'importo dovuto.



L'art. 36 Cost. statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare e a sé ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa.

Tale principio esprime la funzione sociale della retribuzione, consistente nel rappresentare la stessa, per i lavoratori subordinati, il mezzo prevalente di soddisfacimento dei bisogni di vita. La proporzionalità e la sufficienza della retribuzione vanno pertanto considerate come un'endiadi, essendo l'una il completamento dell'altra ed esprimendo un unico principio, che implica, in particolare, la garanzia di effettività del credito retributivo, e quindi l'esigenza di approntarne la struttura in modo tale da garantirne l'effettivo soddisfacimento.

Il carattere dell'adeguatezza, strettamente collegato allo strutturale carattere corrispettivo della retribuzione, mira a garantire al lavoratore una utilità congrua rispetto al valore professionale dell'attività prestata. Tale carattere, considerato sotto l'aspetto funzionale sopra individuato, attiene non solo alla entità della retribuzione, ma anche alla tempestività della sua corresponsione.

È infatti evidente che una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente. In questa ottica, la corresponsione tardiva della retribuzione, anche se nella giusta entità, non risponde alla quantità e qualità del lavoro tempestivamente fornito e può anche essere di ostacolo ad una esistenza libera e dignitosa. Anzi, in certe situazioni di necessità, dal pagamento tempestivo di una retribuzione incongrua può anche derivare, per il lavoratore, una maggiore utilità al fine di assicurarsi una esistenza libera e dignitosa.

La retribuzione, pertanto, da una parte, non deve mai perdere il suo collegamento con la prestazione lavorativa svolta e, dall'altro, deve essere adeguata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost.

Essa deve dunque essere corrisposta tempestivamente e non può essere diluita strutturalmente oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Il ritardo, infatti, comporta sia un'attenuazione di detto strutturale collegamento, fino, in alcuni casi, ad eliderlo, sia l'inadeguatezza ed insufficienza del corrispettivo, non per la sua entità, ma per la sua minore attitudine a garantirne la congruità in rapporto alla tempestività del lavoro svolto e ad assicurare una esistenza libera e dignitosa. In particolare, in relazione al secondo profilo, un retribuzione corrisposta in ampio ritardo non è adeguata rispetto ad una prestazione lavorativa tempestivamente fruita: la tempestività della prestazione è infatti uno degli aspetti che influiscono sulla sua qualità.

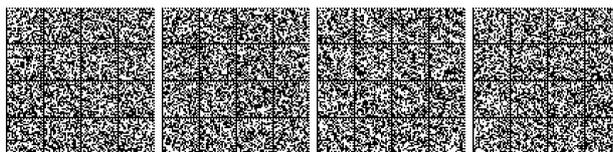
In questa prospettiva la corresponsione, anch'essa successiva, degli accessori non ha alcuna rilevanza.

Ciò a maggior ragione nel settore del pubblico impiego, per il quale vige, in via generale, il divieto di cumulo ai sensi del combinato disposto degli articoli 16 comma 6, legge n. 412/1991 e 22, comma 36, legge n. 724/1994, e, nel caso di specie, la sola corresponsione di interessi dopo tre mesi; corresponsione, pertanto, senz'altro incongrua ai fini della garanzia dell'adeguatezza e sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost.

Anche il trattamento per la cessazione del rapporto di lavoro deve, pertanto — in quanto retribuzione, seppure differita — essere restituito in tale momento, solo così potendosi configurare la sua adeguatezza e sufficienza in relazione al periodo lavorativo pertinente. Ciò a maggior ragione se si considera che, notoriamente, il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata, in molti casi si propone — proprio attraverso l'integrale ed immediata percezione di detto trattamento — di recuperare una somma già spesa o in via di erogazione per le principali necessità di vita (per esempio, acquisto di una casa, spese per il matrimonio di un figlio, necessità di cure mediche, ecc.), ovvero di fronteggiare o adempiere in modo definitivo ad impegni finanziari già assunti, magari da tempo (per esempio, estinzione di un mutuo).

L'art. 3 Cost. statuisce l'eguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

La Corte costituzionale ha ritenuto che, malgrado la progressiva assimilazione del rapporto di lavoro contrattualizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con quello alle dipendenze dei datori di lavoro privati, sussistono ancora differenze sostanziali che rendono le due situazioni non omogenee. In particolare, il processo di omogeneizzazione incontra il limite «della specialità del rapporto e delle esigenze di perseguimento degli interessi generali (sent. n. 275 del 2001), conservando la pubblica amministrazione, anche in presenza di un rapporto di lavoro ormai contrattualizzato, una “connotazione peculiare”, essendo tenuta “al rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento cui è estranea ogni logica speculativa» (sent. n. 82 del 2003). La specificità del «lavoro pubblico, per il quale rileva l'art. 97 Cost.» (sent. n. 367 del 2006), legittima differenziazioni di trattamento rispetto al lavoro privato e «le peculiarità del contratto collettivo nel pubblico impiego, che è efficace erga omnes, è funzionale all'interesse pubblico di cui all'art. 97 Cost. ed è inderogabile sia in *peius* che in *melius*, è oggetto di diretto sindacato da parte della Corte di cassazione per violazione e falsa applicazione» influiscono anche sul piano processuale determinando «l'impossibilità di ritenere a priori irrazionali le peculiarità» (sent. n. 199/2003).



Nel caso in esame, la disparità di trattamento tra il settore pubblico e quello privato contrattualizzato può trovare la sua unica giustificazione, a livello costituzionale, nell'art. 81, che tutela l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale, «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

Si tratta quindi di valutazione incentrata sul contemperamento del diritto tutelato dall'art. 36 Cost. con l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica; interesse quest'ultimo al quale fa riferimento l'art. 12 censurato e che deve essere adeguatamente ponderato nel pertinente contesto.

La direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri) corrobora la necessità di considerare le politiche di bilancio in una dimensione pluriennale, puntualizzando che «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (considerando n. 20).

Si tratta, invero, di provvedimenti che, pur diversamente modulati, si applicano all'intero comparto pubblico ed impongono limiti e restrizioni generali in una dimensione che la Corte costituzionale ha connotato in senso solidaristico (sentenza n. 310 del 2013, punto 13.5. del Considerato in diritto).

La ragionevolezza delle misure varate deve tuttavia trovare il proprio fondamento nella particolare gravità della situazione economica e finanziaria del momento, concomitante con l'intervento normativo, che deve inserirsi in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica, scandita su un periodo determinato, in linea con l'esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, quale è il costo delle retribuzioni nel pubblico impiego contrattualizzato, anche in relazione all'eventuale crescita registrata in confronto all'incremento delle retribuzioni del settore privato.

L'emergenza economica, in linea di principio, pur potendo giustificare un intervento temporaneo e mirato sui trattamenti di fine rapporto, non può infatti avvalorare un irragionevole protrazione, in via permanente, della dilazione e scaglionamento degli stessi. Si finirebbe, in tal modo, per oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto (arg. da sentenza n. 178/2015, sentenza n. 124/1991).

Ne consegue che una corresponsione dilazionata e rateale del trattamento di fine rapporto nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato può essere disposta in via congiunturale e programmatica, comunque temporanea, con specifico riferimento alla gravità della situazione economica in un determinato periodo di crisi, e non in via generale, permanente e definitiva — come avvenuto con la normativa in esame — verificandosi, in tal modo sia una violazione dei principi di adeguatezza e sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost. che una violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost. con riferimento alla situazione del rapporto di lavoro privato.

Quanto alla rilevanza della questione di legittimità proposta, è evidente che il suo accoglimento renderebbe illegittima la dilazione e rateizzazione della indennità di buonuscita e consentirebbe alla parte ricorrente di richiedere l'accoglimento delle pretese azionate.

P.Q.M.

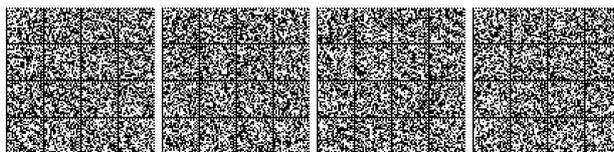
Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 36 della Costituzione, la questione di legittimità degli articoli 3, comma 2, decreto-legge n. 79/1997, convertito con modificazioni nella legge n. 140/1997, e successive modificazioni, e 12, comma 7, decreto-legge n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, e successive modificazioni.

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

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione della stessa ordinanza ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 12 aprile 2018

Il Giudice: NUNZIATA



N. 137

Ordinanza del 17 maggio 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ascomfidi Nord-ovest soc. coop. (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle D'Aosta soc. coop.) contro Regione autonoma Valle D'Aosta.

Banca e istituti di credito - Consorzi di garanzia collettiva dei fidi - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Risorse erogate dalla Regione - Previsione della restituzione del fondo rischi alla Regione nel caso di fusione tra i Consorzi di garanzia fidi della Valle d'Aosta e i Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale - Applicazione alle operazioni di fusioni deliberate a far data dal 1° gennaio 2015.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), art. 3, commi 10-*bis* e 10-*ter*, come introdotti dall'art. 25, [comma 1 e] comma 2, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19; legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali”), art. 25, comma 3.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE QUINTA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 3750 del 2017, proposto da:

Ascomfidi Nord-ovest soc. coop. (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta soc. coop.), in persona del vice-presidente legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Piercarlo Carnelli, con domicilio eletto presso lo studio Grez e Associati s.r.l., in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

Contro regione autonoma Valle d'Aosta, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Saverio Marini, con domicilio eletto presso il suo studio, in Roma, via di Villa Sacchetti, n. 9;

per la riforma della sentenza del tribunale amministrativo regionale Valle D'Aosta, n. 15/2017, resa tra le parti, concernente i provvedimenti con cui la regione Valle d'Aosta ha ingiunto ad Ascomfidi Nord-ovest la restituzione del contributo regionale per la costituzione del fondo rischi per l'accesso al credito agevolato a favore delle piccole e medie imprese aventi sede nella regione.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di regione autonoma Valle D'Aosta;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 febbraio 2018 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Carnelli e Marini;

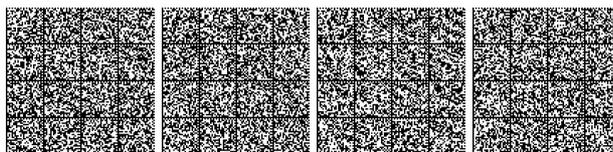
Premesso in fatto

Il consorzio di garanzia collettiva dei fidi Ascomfidi Nord-ovest soc. coop., già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta soc. coop. impugna nel presente giudizio i provvedimenti con cui la regione Valle d'Aosta ha:

I) dapprima ingiunto la restituzione del contributo regionale complessivamente erogato per la costituzione del fondo rischi *ex legge* regionale n 23 gennaio 2009, n. 1 (Misure regionali straordinarie ed urgenti in finzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese), per favorire l'accesso al credito agevolato delle piccole e medie imprese aventi sede nella regione, per un ammontare di € 5.752.846;

II) quindi, negato la concessione di ulteriori contributi per il medesimo titolo;

tanto la richiesta di restituzione dei contributo, quanto il diniego di ulteriori apporti di risorse si fondano sulla perdita del fondamento causale della contribuzione regionale al consorzio di garanzia collettiva, consistente nel favorire lo sviluppo economico delle imprese e dei professionisti «operanti sul territorio regionale» (art. 1 della legge regionale



1° agosto 2011, n. 21 - Disposizioni in materia di contributi a sostegno delle imprese e dei liberi professionisti aderenti agli enti di garanzia collettiva dei Fidi - Confidi della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 27 novembre 1990, n. 75);

ad avviso della Regione Valle d'Aosta sarebbe venuto meno il vincolo di destinazione sottostante all'apporto finanziario delle regione ai consorzi di garanzia collettiva dei fidi previsto dal poc'anzi citato art. 1 della legge regionale n. 21 del 2011;

più precisamente, la disposizione di legge regionale ora richiamata prevede quanto segue: «La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al fine di favorire lo sviluppo economico delle imprese e l'attività dei soggetti esercenti le libere professioni operanti sul territorio regionale, promuove la concessione di contributi a favore di imprese e di liberi professionisti per il tramite degli enti di garanzia collettiva dei Fidi, di seguito denominati Confidi, ai quali la regione ha aderito ai sensi delle leggi regionali 11 agosto 1976, n. 32 (Adesione della regione al Consorzio garanzia fidi fra gli industriali della Valle d'Aosta. Concessione di garanzia fideiussoria e di contributo in conto interessi), 16 giugno 1978, n. 22 (Adesione della regione al Consorzio garanzia fidi fra gli albergatori della Valle d'Aosta. Concessione di garanzia fideiussoria e di contributo in conto interessi), 16 giugno 1978, n. 23 (Adesione della regione al Consorzio confidi fra gli artigiani dell'Associazione artigiani Valle d'Aosta. Concessione di garanzia fideiussoria e di contributo in conto interessi), 16 giugno 1978, n. 25 (Adesione della regione al Consorzio Confidi fra i commercianti della Valle d'Aosta. Concessione di garanzia fideiussoria e di contributo in conto interessi), 24 agosto 1982, n. 43 (Adesione della regione al Consorzio garanzia fidi fra gli agricoltori della Valle d'Aosta. Concessione di garanzia fideiussoria e di contributo in conto interessi), nonché ai Confidi risultanti da future aggregazioni o fusioni dei medesimi, purché iscritti all'albo degli intermediari finanziari di cui all'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia)»;

secondo la regione la perdita dei presupposti per la propria adesione al consorzio collettivo di garanzia prevista dalla disposizione di legge regionale ora richiamata sarebbe conseguente al fatto che il consorzio originariamente sovvenuto, Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta, si è fuso per incorporazione nel Consorzio piemontese Ascomfidi Piemonte soc. coop., consorzio di garanzia collettiva avente sede ed operante al di fuori del territorio regionale, dando così luogo alla creazione della Ascomfidi Nord-ovest, soggetto ricorrente nel presente giudizio (atto di fusione ex art. 2504 codice civile stipulato in data 29 gennaio 2016);

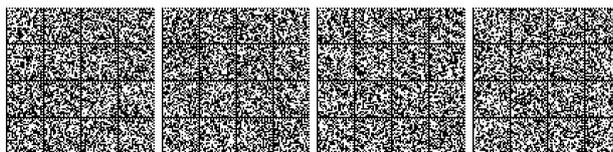
la ragione del venir meno del vincolo di destinazione degli apporti partecipativi e finanziari regionali al consorzio di garanzia collettiva è stata esposta sin dal primo atto di recupero (nota dell'assessore al bilancio, finanze e patrimonio del 28 settembre 2015, protocollo n. 13887/fin), quando la fusione non si era ancora perfezionata;

in questo documento si dichiara che «da fusione (...) con un Consorzio operante al di fuori del territorio valdostano comporta il venir meno del presupposto per l'adesione della regionale di cui all'art. 1 della legge regionale 21/2011, finalizzata, come noto, mediante le risorse attribuite, "a favorire lo sviluppo economico delle imprese e l'attività dei soggetti esercenti le libere professioni operanti sul territorio regionale"»;

la regione ha poi ribadito la propria posizione in una successiva nota dirigenziale (n. di protocollo 5237/fin del 4 aprile 2016, in cui, nel «confirmare la richiesta di restituzione dei fondi già formulata», ha richiamato a fondamento della propria pretesa l'art. 3, comma 10-ter, della legge regionale 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anticrisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), introdotto dall'art. 25, comma 2, della legge regionale 11 dicembre 2015, n. 19 [Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali];

in base alla disposizione di legge regionale sopravvenuta: «A partire dall'esercizio finanziario 2015 e, successivamente, al termine di ciascun esercizio finanziario, le somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate per le finalità di cui all'art. 2, commi 7 e 8, della legge regionale n. 1/2009, come certificate dal collegio sindacale, comprensive degli interessi maturati o di qualsivoglia altra utilità o ricavo connessi, devono essere restituite alla regione entro tre mesi dalla chiusura del relativo esercizio, per essere da essa destinate al sostegno delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»;

l'art. 25, comma 1, della legge regionali n. 19 del 2015, ha a sua volta aggiunto all'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010 il comma 10-bis, il quale è così formulato «Al fine di garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla regione ai Consorzi garanzia fidi della Valle d'Aosta, ai sensi dell'art. 2, commi 7 e 8, della legge regionale n. 1/2009, al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale, i fondi rischi presso di essi costituiti sono restituiti alla regione, oltre che nei casi di cui al comma 10, anche nei casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale, nei limiti e secondo le modalità di cui al comma 10-ter, in ogni caso, a decorrere dalla data di deliberazione della fusione, i predetti fondi rischi non possono essere utilizzati per la concessione di nuove garanzie»;



il comma 10 richiamato da quest'ultima disposizione, preesistente alle aggiunte introdotte nel 2015, prevede la restituzione alla regione dei «fondi rischi presso di essi costituiti ai sensi e per le finalità di cui all'art. 2, comma 8, della legge regionale n. 1/2009» per l'ipotesi di «liquidazione dei Consorzi Garanzia Fidi della Valle d'Aosta»;

a completamento del quadro normativo rilevante nella presente controversia va quindi soggiunto che il comma 3 dell'art. 25 della novella del 2015 ha previsto che le disposizioni da essa aggiunte all'art. 3, comma 10 legge regionale n. 2 del 2010, e cioè i «10-bis e 10-ter (...)» si applicano alle operazioni di fissioni deliberate a far data dal 1° gennaio 2015»;

nel proporre motivi aggiunti contro la conferma del recupero delle risorse regionali Ascomfidi Nord-ovest ha anche dedotto l'incostituzionalità delle disposizioni introdotte dalla legge regionale n. 19 del 2015 ora richiamate;

l'impugnazione è stata respinta dal Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta, adito in primo grado, che ha anche ritenuto manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal consorzio ricorrente;

Ascomfidi Nord-ovest ha riproposto le proprie censure nell'appello davanti a questo Consiglio di Stato, ivi comprese quelle di incostituzionalità poc'anzi esposte;

con sentenza non definitiva deliberata in pari data alla presente ordinanza questa sezione ha respinto la censura di incompetenza relativa degli atti impugnati.

Considerato in diritto

diversamente da quanto ritenuto dal giudice di primo grado, le questioni di legittimità costituzionale dedotte da Ascomfidi Nord-ovest nei confronti della legislazione regionale intervenuta nel corso del presente giudizio sono ritenute da questa sezione non manifestamente infondate, oltre che rilevanti nel presente giudizio, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale);

tale positiva deliberazione si indirizza all'art. 3, commi 10-bis e 10-ter, legge regionale n. 2 del 2010, come introdotto dall'art. 25, comma 2, legge regionale n. 19 del 2015, e al comma 3 di quest'ultima disposizione;

la rilevanza di queste disposizioni di legge regionale nella presente controversia discende dal fatto che esse sono state poste a base dei provvedimenti impugnati ed in particolare della conferma dell'intimazione alla restituzione delle risorse regionali accantonate nel fondo rischi *ex legge* regionale n. 1 del 2009, di Ascomfidi Nord-ovest;

sul punto va precisato che, al di là del richiamo nella citata nota regionale n. di protocollo 5237/fin del 4 aprile 2016, al solo art. 3, comma 10-ter, legge regionale n. 2 del 2010, la pretesa restitutiva portata da questo provvedimento si fonda sul complesso di tutte queste disposizioni;

infatti, mentre il comma 10-ter precisa gli importi del fondo rischi *ex legge* regionale n. 1 del 2009 da restituire alla regione, i tempi e la conseguente destinazione delle somme recuperate, il precedente comma 10-bis del medesimo art. 3 legge regionale n. 2 del 2010 estende al caso già previsto dal precedente comma 10 in cui tale restituzione è dovuta, consistente nella liquidazione del consorzio di garanzia collettiva della Valle d'Aosta, l'ulteriore ipotesi - qui verificatasi - della «fissione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale»;

il medesimo comma 10-ter precisa che già «dalla data di deliberazione della fissione, i fondi rischi «non possono essere utilizzati per la concessione di nuove garanzie»;

inoltre, in deroga alla disposizione di chiusura della legge regionale n. 19 del 2016, secondo cui la stessa «entra in vigore il 1° gennaio 2016» (art. 47), il comma 3 dell'art. 25 prevede che le norme di cui ai commi 10-bis e 10-ter dell'art. 3 legge regionale n. 2 del 2010 «si applicano alle operazioni di fissioni deliberate a far data dal 1° gennaio 2015»;

la perdurante vigenza delle disposizioni in esame, poste a base dei provvedimenti regionali oggetto del presente giudizio, è dunque ostativa all'accoglimento dei motivi di impugnazione proposti nei confronti di questi ultimi dal consorzio confidi odierno appellante;

sul requisito della non manifesta infondatezza si premette innanzitutto che non è possibile alcuna interpretazione alternativa a quella fatta propria dalla Regione Valle d'Aosta nei provvedimenti impugnati da Ascomfidi Nord-ovest;

infatti, quale soggetto risultante dalla fusione di un consorzio di garanzia collettiva della medesima regione, Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta, soggetto incorporato, con altro consorzio operante al di fuori del territorio di quest'ultima (Consorzio piemontese Ascomfidi Piemonte soc. coop.), Ascomfidi Nord-ovest è inderogabilmente tenuto a restituire le somme di provenienza regionale ed accantonate sul fondo rischi *ex legge* regionale n. 1 del



2009 a favore del soggetto incorporato, poiché la vicenda societaria da cui tale nuovo ente societario è stato costituito rientra nell'ipotesi prevista dall'art. 3, comma 10-*bis*, legge n. 21 del 2010, dacché la conseguente applicazione della restituzione dei fondi imposta dal successivo comma 10-*ter*;

tuttavia, il comma 10-*bis* reca una norma che appare innanzitutto irragionevole e foriera di una ingiustificata equiparazione di situazioni diverse, rilevante ai fini del contrasto con l'art. 3, comma 2, Cost., nella parte in cui, ai fini della restituzione del fondo rischi alimentato da contributi regionali, aggiunge al caso già previsto dal comma 10 della liquidazione del consorzio di garanzia collettiva quello della sua fusione con altri soggetti operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale;

come infatti si sottolinea nell'appello, nel primo caso la restituzione dei contributi erogati dalla regione si giustifica dal sopravvenire di una causa di estinzione del soggetto che avrebbe dovuto impiegarli per le finalità enunciate dalla legge regionale n. 21 del 2011, di sostegno ad imprese e professionisti operanti nel territorio regionale;

la quale causa di estinzione consiste appunto nella liquidazione del consorzio;

diverso e non assimilabile a quest'ultima ipotesi è tuttavia caso della fusione, previsto dal sopravvenuto art. 10-*bis*, non può infatti affermarsi che per effetto di tale operazione il sostegno alle realtà economiche operanti in Valle d'Aosta venga meno;

al riguardo Ascomfidi Nord-ovest sottolinea, senza che sul punto vi siano contestazioni da parte della regione resistente, che nell'ambito del procedimento di fusione si è espressamente prefigurato il mantenimento delle due distinte aree di operatività dei consorzi confidi partecipanti all'operazione straordinaria ed in particolare che da un punto di vista organizzativo il futuro Confidi opererà su due diverse localizzazioni, Aosta e Torino, senza sovrapposizioni, duplicazioni o ridondanze, in quanto le attività operative verranno assegnate in modo organico a ciascuna delle due unità territoriali, al fine di garantire, attraverso il rispetto della completezza e unicità dei processi la migliore efficienza della gestione nel suo complesso (così la relazione Illustrativa *ex art.* 2501-*quinquies* cod. civ.);

dall'esposizione delle ragioni giustificatrici della concentrazione societaria tra i due diversi consorzi confidi, nell'ambito del relativo procedimento, emerge dunque l'obiettivo di mantenere distinte le rispettive sfere operative preesistenti, malgrado l'unificazione soggettiva, patrimoniale ed economica così realizzata;

la circostanza in questione appare decisiva nell'evidenziare il vizio di disparità di trattamento, integrato dall'irragionevole assimilazione sul piano normativo di fattispecie diverse, da cui sembrerebbero affette le disposizioni di legge regionale censurate: essa evidenzia in particolare che l'incorporazione di consorzi di garanzia collettiva valdostani in soggetti operanti al di fuori del territorio non costituisce ragione sufficiente per ritenere venuto meno il fine di sostegno agli operatori economici con sede nella regione enunciato dall'art. 1 legge regionale n. 21 del 2011;

più in generale l'equiparazione della fusione all'ipotesi della liquidazione si pone in contrasto con la natura di vicenda evolutivo-modificativa della società della prima, quale ricavabile dall'art. 2504-*bis*, comma 1, codice civile (secondo cui: «La società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione») - come peraltro pacifico nel diritto vivente (*ex multis*: Cass., civ., SS.UU., ordinanza 8 febbraio 2006, n. 2637; I, 3 maggio 2010, n. 10653; III, 11 dicembre 2013, n. 27762; sez. lav. 15 febbraio 2013, n. 3820);

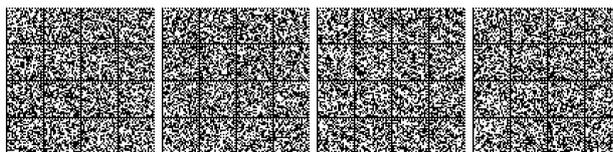
vicenda di carattere evolutivo-modificativo che è antitetica alla natura invece estintiva della liquidazione societaria, per la quale la restituzione dei contributi regionali è dunque pienamente giustificata;

ad ulteriore sostegno dell'irragionevolezza delle norme introdotte con legge regionale n. 19 del 2015 e rilevanti nel presente giudizio la Ascomfidi Nord-ovest sottolinea, in modo puntuale, che ai sensi dell'art. 13, commi 39 e 42, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici; convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), i consorzi di garanzia collettiva possono «fondersi con altri confidi;

comunque costituiti» (comma 39); e che tale operazione non comporta «in alcun caso per i contributi e i fondi di origine pubblica una violazione dei vincoli di destinazione eventualmente sussistenti» (comma 42);

deve poi evidenziarsi che le medesime disposizioni dell'art. 13 decreto-legge n. 269 del 2003 non solo garantiscono che i vincoli di destinazione carattere pubblicistico sulle risorse patrimoniali e finanziarie dei consorzi di garanzia collettiva permangano inalterati nel corso delle vicende modificative interessanti tali soggetti, ma hanno il chiaro scopo di incoraggiare operazioni di queste ed ulteriori forme aggregazione tra consorzi confidi;

infatti, citato comma 39 prevede che alle fusioni tra consorzi della specie abbiano carattere eterogeneo e cioè che possano partecipare anche altri soggetti (società, associazioni, anche non riconosciute, fondazioni e consorzi diversi dai confidi), purché il soggetto risultante dalla fusione sia un confido o una banca cooperativa; il successivo comma 40,



nel richiamare le norme del codice civile sulla fusione, ne semplifica le modalità, attraverso la dispensa dall'obbligo di presentare la relazione degli esperti ex art. 2501-*sexies* cod. civ.; il comma 41 prevede deroghe ai quorum assembleari richiesti dal medesimo codice civile per adottare la delibera di fusione;

all'irrazionalità e ingiustificata disparità di trattamento finora evidenziate si aggiunge quindi anche la violazione dei principi generali in materia stabiliti dal legislatore nazionale, nelle disposizioni in esame, per cui anche sotto questo profilo va posta la questione di costituzionalità delle disposizioni di legge regionale in esame;

al medesimo riguardo appare in apice violata la libertà di impresa sancita dall'art. 41 Cost.;

se infatti deve ritenersi in astratto consentito al legislatore dettare norme a tutela dei vincoli di destinazione delle risorse erogate al consorzio di garanzia collettiva, questo potere non può nondimeno esorbitare dai limiti di coerenza ad esso sottesi ed arrivare a privare il consorzio di quell'autonomia di scelta che può ragionevolmente indirizzarsi verso l'aggregazione con altri soggetti operanti nel settore della garanzia collettiva dei fidi, sulla base degli strumenti previsti dalla legge nazionale (art. 13 decreto-legge n. 269 del 2003 sopra esaminato), attraverso la sproporzionata conseguenza della restituzione dei contributi pubblici, fondamentali per l'operatività dei consorzi confidi, pur in assenza di pregiudizi per i vincoli di destinazione di tali risorse;

la violazione della libertà di impresa è in particolare ravvisabile nell'automatismo irragionevole, oltre che palesemente contrastante con i principi della legislazione nazionale in materia, posto dalle disposizioni di legge regionale censurate, tra la fusione del consorzio confidi valdostano con soggetti aventi sede ed operanti al di fuori del territorio della Valle d'Aosta e il supposto venir meno delle finalità dell'adesione regionale al consorzio enunciate dall'art. 1 legge regionale n. 21 del 2011;

infine, sono del pari non manifestamente infondati i dubbi di costituzionalità prospettati da Ascomfidi Nord-ovest sotto il profilo della violazione del diritto di agire in giudizio a tutela dei propri interessi legittimi, ai sensi degli ai 24 e 113 della Costituzione;

la non manifesta infondatezza di tali censure si desume dalla natura di legge-provvedimento delle disposizioni della legge regionale n. 19 del 2015 censurate nel presente giudizio e dalla sottostante volontà della Regione Valle d'Aosta di interferire in quest'ultimo e consolidare in via legislativa la lesione arrecata all'odierna appellante attraverso i provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo;

questa volontà si desume in particolare dalle circostanze che la legge in questione, finanziaria per il triennio 2016 - 2018, è destinata ad avere effetti, coerentemente con le relative natura e finalità, per gli anni interessati della manovra di finanza pubblica regionale, tant'è vero che il sopra citato art. 47 ne dispone l'entrata in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2016;

nel contesto di questa legge di bilancio, nondimeno, il parimenti citato art. 25, comma 3, reca una norma dichiaratamente retroattiva, in forza della quale i commi 10-*bis* e 10-*ter* dell'art. 3 legge regionale n. 2 del 2010, aggiunti dai commi precedenti «si applicano alle operazioni di fusioni deliberate a far data dal 1° gennaio 2015»;

nel dichiarare non manifestamente fondata la questione sotto questo profilo il Tribunale amministrativo della Valle d'Aosta ha rilevato che tale norma non ha trovato pratica applicazione nel caso di specie, poiché la fusione si è perfezionata con l'atto ex art. 2504 codice civile in data 29 gennaio 2016, e dunque quando i commi 10-*bis* e 10-*ter* dell'art. 3 legge regionale n. 2 del 2010 erano già in vigore;

il punto decisivo non è tuttavia questo, ma la volontà che da tale norma retroattiva traspare della Regione Valle d'Aosta di precludere alla Ascomfidi Nord-ovest ogni tutela giurisdizionale in sede amministrativa e di intervenire nel contenzioso pendente attraverso la propria potestà legislativa;

una simile volontà si ricava in particolare dal fatto che al momento dell'emanazione della legge finanziaria triennale l'atto di fusione non era stato ancora stipulato, ma nondimeno la regione resistente era a conoscenza del procedimento di fusione già avviato, come si evince dalla corrispondenza con il Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta - la sopra menzionata nota dell'assessore regionale n. di protocollo n. 13387/fin del 28 settembre 2015, impugnata da Ascomfidi Nord-ovest con il ricorso introduttivo - in cui l'ipotesi della fusione è espressamente menzionata e per questa ragione viene fonuolata, per la prima volta, la richiesta di restituzione delle somme accantonate al fondo rischi ex legge regionale n. 1 del 2009;

quindi, non potendo la medesima regione sapere al momento dell'approvazione della finanziaria triennale quando la fusione si sarebbe perfezionata, la stessa ha inteso comunque estendere sul piano temporale il proprio potere di restituzione delle somme per quelle operazioni di fusione dei consorzi confidi comunque «deliberate a far data dal 1° gennaio 2015», in vista dell'applicazione dello stesso nei confronti dell'odierno appellante, come poi in effetti avvenuto;



la volontà della regione di «legificare» i provvedimenti già adottati ed impugnati appare evidente, in particolare dal carattere estemporaneo di tale norma retroattiva rispetto alla manovra finanziaria, così come è manifesta l'interferenza nel contenzioso, già pendente quando la manovra finanziaria è stata approvata;

per le ragioni ora esposte si impone la rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità delle norme di legge regionale censurate anche sotto il profilo della violazione del diritto di azione contro la pubblica amministrazione ex articoli 24 e 113 Cost., consumatasi attraverso l'adozione di una legge-provvedimento con destinatario predeterminato (va ricordato che secondo la giurisprudenza della Corte quest'ultima ipotesi ricorre appunto quando con una previsione normativa di contenuto particolare e concreto si incide su un numero limitato di destinatari, e così si attrae alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa (*ex multis*: Corte costituzionale 3 ottobre 2016, n. 214);

per la medesima ragione l'art. 25, comma 3, legge regionale n. 19 del 2015 appare porsi in contrasto con il diritto ad un processo equo, enunciato dall'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepita con legge 4 agosto 1955, n. 848 - norma interposta rispetto al vincolo del rispetto degli obblighi internazionali sancito dall'art. 117 della Costituzione;

non risulta per contro non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata da Ascofidi Nord-ovest nei confronti delle medesime disposizioni di legge regionale in relazione all'117, comma 2, lettera e) Cost., per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela del risparmio», trattandosi di ambito materiale estraneo alla presente fattispecie;

nelle more della definizione dell'incidente di costituzionalità il presente giudizio resta sospeso;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe:

visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, comma 2, 24, 41, 113, 117, comma 1, della Costituzione, 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepita con legge 4 agosto 1955, n. 848, e in relazione ai principi generali della legislazione nazionale di cui all'art. 13, commi 39 e 42, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), la questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 10-bis e 10-ter, della legge regionale della Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2, come introdotti dall'art. 25, comma 2, della legge regionale della Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, e del comma 3 di quest'ultima legge;

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al presidente della giunta regionale della Valle d'Aosta e sia inoltre comunicata al Presidente del consiglio regionale della Valle d'Aosta.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente;
Roberto Giovagnoli, consigliere;
Fabio Franconiero, consigliere, estensore;
Raffaele Prosperi, consigliere;
Angela Rotondano, consigliere.

Il Presidente: SALTELLI

L'estensore: FRANCONIERO



N. 138

Ordinanza del 20 luglio 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Regione Puglia - Sezione di Bari sul ricorso proposto da La Cascina Global Service S.r.l. contro Aeroporti di Puglia S.p.a. e Novability Cooperativa Sociale a r.l.

Processo amministrativo - Disposizioni specifiche ai giudizi di cui all'articolo 119, comma 1, lettera a), del codice del processo amministrativo (controversie relative a provvedimenti concernenti le procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture) - Onere di impugnazione del provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni ad essa - Preclusione, nel caso di omessa impugnazione, della facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale - Inammissibilità dell'impugnazione della proposta di aggiudicazione, ove disposta.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo, aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

SEZIONE TERZA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 601 del 2018, proposto da:

La Cascina Global Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Perrone, Paola Cruciano e Pellegrino Mastella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Michele Perrone in Bari, strada Torre Tresca, 2/A;

Contro Aeroporti di Puglia S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaella Carla Calasso e Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto in Bari - Palese, alla via Enzo Ferrari, Aeroporto Civile di Bari - Palese, presso l'Ufficio legale della società;

nei confronti Novability Cooperativa Sociale a r.l. Impresa sociale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Rizzo,

con domicilio digitale come da PEC da registri di Giustizia e domiciliato presso la segreteria del T.A.R. Puglia in Bari, piazza Massari n. 6;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento di aggiudicazione definitiva alla controinteressata Novability Cooperativa Sociale a r.l. Impresa Sociale della gara per l'affidamento del servizio di assistenza passeggeri a ridotta mobilità presso l'aeroporto di Bari e Brindisi CIG 717007443E di cui all'atto prot. 5996 e comunicato con nota del 10 aprile 2018;

nonché di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti con particolare riferimento al verbale di gara del 29 dicembre 2017, e, ove occorra del bando e del disciplinare di gara;

nonché per la declaratoria di inefficacia dell'eventuale contratto *medio tempore* stipulato e, in ogni caso, per la condanna dell'Amministrazione resistente a risarcire il danno, in forma specifica, mediante il subentro nell'esecuzione del contratto ovvero, in via subordinata, per equivalente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

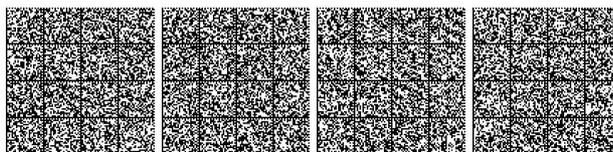
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aeroporti di Puglia S.p.a. e di Novability Cooperativa Sociale a r.l. Impresa Sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 79, comma 1 codice di procedura amm., 134 Costituzione, 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2018 per le parti i difensori come da verbale di udienza;

Ritenuto in fatto ed in diritto quanto segue:



FATTO

1. - Con bando di gara pubblicato in G.U.U.E. in data 8 agosto 2017, l'Amministrazione resistente Aeroporti di Puglia S.p.a. indiceva una gara per l'affidamento del Servizio di assistenza passeggeri a ridotta mobilità presso l'Aeroporto di Bari e Brindisi per un valore di € 6.858.305,73 oltre oneri della sicurezza non soggetti a ribasso e per una durata annuale prorogabile due volte per 12 mesi per un totale, quindi, di tre anni.

Chiedevano di partecipare alla gara quattro operatori economici: La Cascina Global Service S.r.l., Novability Cooperativa Sociale a r.l. Impresa Sociale, Ontario S.r.l. e l'ATI Medica Sud S.r.l. - Panacea Soc. Coop. a r.l.

Alla seduta della Commissione di gara del 20 novembre 2017 venivano esaminati i documenti amministrativi delle concorrenti e, al termine, si procedeva al rinvio della seduta per l'esame di alcune integrazioni richieste alle concorrenti.

Nel corso della seduta del 22 dicembre 2017, esaminate le integrazioni richieste, tutte le concorrenti erano ammesse al prosieguo della procedura *de qua*.

Le ammissioni venivano pubblicate sul profilo istituzionale della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 29, comma 1 decreto legislativo n. 50/2016, con il provvedimento prot. n. 0018268 del 27 dicembre 2017 adottato da Aeroporti di Puglia S.p.a.

Nelle successive sedute riservate del 28-29 dicembre 2017, la Commissione di gara attribuiva i punteggi alle offerte tecniche delle concorrenti.

Nel corso della seduta pubblica del 12 gennaio 2018, la Commissione dava lettura dei punteggi conseguiti per i progetti e, dopo aver aperto le buste contenenti le offerte economiche, stilava la graduatoria provvisoria che vedeva prima classificata, la controinteressata Novability Cooperativa Sociale a r.l. Impresa Sociale con un totale di 82,01 punti mentre l'odierna ricorrente La Cascina Global Service S.r.l. seguiva in graduatoria con 69,96 punti.

Le prime due classificate erano successivamente assoggettate alla verifica di anomalia dell'offerta.

In data 7 febbraio 2018 la ricorrente La Cascina invocava l'accesso ai seguenti documenti in riferimento alla concorrente Novability:

- provvedimento di nomina della commissione di gara;
- verbali di gara;
- busta amministrativa;
- nota prot. Adp 2056 dell'8 febbraio 2018.

In data 20 febbraio 2018 Aeroporti di Puglia, in riscontro alla citata istanza di accesso, inviava alla ricorrente tra gli altri documenti, anche la busta amministrativa della ditta Novability, all'interno della quale si rinveniva il contratto di avvalimento oggetto di contestazione con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

Con provvedimento prot. 5996 del 6 aprile 2018, trasmesso alla ricorrente in data 10 aprile 2018, l'Amministrazione resistente aggiudicava definitivamente la gara alla Novability Cooperativa Sociale a r.l. Impresa Sociale.

2. - Con l'atto introduttivo del presente giudizio notificato in data 10 maggio 2018 La Cascina Global Service S.r.l. censurava il citato provvedimento di aggiudicazione definitiva prot. 5996 del 6 aprile 2018, trasmesso alla ricorrente in data 10 aprile 2018, e gli altri atti in epigrafe indicati.

Invocava, altresì, tutela risarcitoria in forma specifica ovvero, in via subordinata, per equivalente.

Deduceva un'unica doglianza così sinteticamente riassumibile:

violazione degli artt. 32, comma 7, 80, comma 6, 89 e 95, comma 6 decreto legislativo n. 50/2016; violazione dell'art. 1343 codice civile; violazione della *par condicio competitorum*; eccesso di potere per travisamento dei presupposti di fatto e di diritto e per contraddittorietà ed illogicità dell'azione amministrativa: secondo la prospettazione di parte ricorrente vi sarebbe stato per diversi ordini di profili un utilizzo distorto, da parte della controinteressata Novability Coop. Soc. a r.l. dell'istituto dell'avvalimento con l'Associazione di volontariato protezione civile volontari Torchiariolo.

3. - Si costituivano la stazione appaltante Aeroporti di Puglia S.p.a. e la controinteressata Novability Cooperativa Sociale a r.l. Impresa Sociale, resistendo al gravame.

In particolare, eccepivano la tardività del ricorso per violazione del termine di cui all'art. 120, comma 2-*bis* codice di procedura amm.

Secondo le controparti il ricorso (notificato solo in data 10 maggio 2018) sarebbe dovuto essere proposto entro trenta giorni a decorrere dal 27 dicembre 2017 (data della pubblicazione *on-line* dell'elenco di cui all'art. 29, comma 1 decreto legislativo n. 50/2016) ovvero al più tardi entro trenta giorni a decorrere dal 20 febbraio 2018 (data in cui è avvenuto l'accesso, da parte della stessa La Cascina, alla documentazione amministrativa relativa alla controinteressata Novability).



4. - Nel corso dell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2018 il Collegio indicava - ai sensi dell'art. 73, comma 3 codice di procedura amm. - alla discussione delle parti la questione (sollevata d'ufficio ex artt. 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23, comma 3 legge n. 87/1953) di costituzionalità dell'art. 120, comma 2-*bis*, primo e secondo periodo codice di procedura amm. (comma aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 8 aprile 2016, n. 50), limitatamente all'onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2, 113, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione e 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepita con legge 4 agosto 1955, n. 848, in relazione all'onere, gravante sull'impresa partecipante alla gara, di impugnare immediatamente le ammissioni delle altre imprese partecipanti alla stessa gara, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo del comma 2-*bis* («L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale»), con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria, trattandosi di atto (quello di ammissione) privo di immediata lesività.

Quindi la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

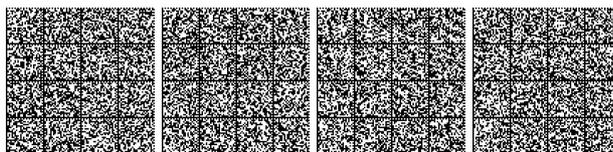
1. - Questo Collegio ritiene che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2-*bis*, primo e secondo periodo codice di procedura amm. (comma aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera *b*) decreto legislativo n. 50/2016), limitatamente all'onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2, 113, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione e 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepita con legge n. 848/1955, nella parte in cui pone l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni alle gare pubbliche, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo del comma 2-*bis* («L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale») e laddove comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria, assuma rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione della presente causa e sia non manifestamente infondata, per le ragioni che si diranno.

1.1. - Preliminarmente, va evidenziato che secondo Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 8 aprile 1963, n. 8:

«... Attribuire al giudice il potere di sollevare d'ufficio una certa questione, non avrebbe senso, se essa non dovesse servire alla definizione del giudizio. Questo potere conferito dalla norma costituzionale senza limitazione alcuna, può essere, quindi, esercitato non solo per risolvere dubbi sulla giurisdizione o sui presupposti processuali, ma anche per risolvere quelli concernenti il merito della controversia, cioè la legittimità dell'atto impugnato. Ora, poiché il potere è attribuito da una norma costituzionale (della quale l'art. 23, terzo comma della legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, è semplice reiterazione) non si può ritenere che esso trovi ostacolo nei principi di legge ordinaria, secondo i quali il Consiglio di Stato può decidere solo sui motivi dedotti dal ricorrente. ...».

Pertanto, alla luce del principio di diritto sancito in detta decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato la questione di costituzionalità può, «... senza limitazione alcuna ...», essere sollevata d'ufficio ai sensi dell'art. 1 legge costituzionale n. 1/1948 (e art. 23, comma 3 legge n. 87/1953) dal Giudice *a quo* anche con riferimento a dubbi insorti in relazione alla giurisdizione ovvero in ordine ai presupposti processuali.

Come evidenziato da autorevole dottrina, le condizioni dell'azione (tra cui anche l'interesse ad agire ex art. 100 codice di procedura civile), intese quali requisiti intrinseci della domanda, concernenti il merito della controversia, con riguardo al suo contenuto necessario affinché il giudice possa pronunciarsi sulla pretesa sostanziale, concorrono, in uno ai citati presupposti processuali (*i.e.* elementi, attinenti alla regolare costituzione del rapporto processuale, che devono necessariamente sussistere prima della proposizione della domanda giudiziale la cui esistenza è condizione necessaria affinché sorga il potere-dovere del giudice di pronunciarsi sulla pretesa sostanziale dedotta), a costituire la più ampia categoria dei «presupposti di ammissibilità o ricevibilità del ricorso»; pertanto, l'affermazione operata da adunanza plenaria n. 8/1963 si può certamente ritenere estensibile alla possibilità di rilevazione d'ufficio «senza limitazione alcuna» della questione di costituzionalità per risolvere un dubbio concernente la sussistenza della condizione dell'azione dell'interesse ad agire, ipotesi appunto ricorrente nella fattispecie in esame.



In ogni caso, la statuizione di adunanza plenaria n. 8/1963 è relativa a dubbi insorti in ordine a presupposti processuali e quindi più in generale a norme processuali, tra le quali certamente si può annoverare la disposizione di cui al citato art. 100 codice di procedura civile rubricato «Interesse ad agire» («Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse»).

Nella fattispecie in esame il dubbio di costituzionalità che il Collegio prospetta d'ufficio alla attenzione delle parti attiene alla compatibilità costituzionale con le disposizioni di seguito indicate della «presunzione legale di sussistenza dell'interesse ad agire» insita nell'onere di immediata impugnazione delle ammissioni di cui all'art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo codice di procedura amm.

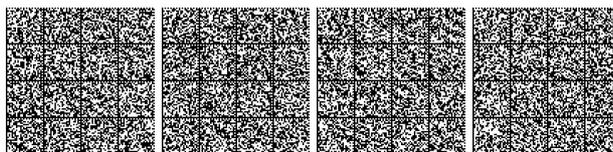
1.2. - La previsione oggetto di scrutinio di costituzionalità (art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo codice di procedura amm., comma aggiunto dall'art. 204, comma 1, lett. b) decreto legislativo n. 50/2016), limitatamente all'onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione, così statuisce:

«Il provvedimento che determina ... le ammissioni ad essa all'esito della valutazione dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali va impugnato nel termine di trenta giorni, decorrente dalla sua pubblicazione sul profilo del committente della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 29, comma 1, del codice dei contratti pubblici adottato in attuazione della legge 28 gennaio 2016, n. 11. L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale.»

La menzionata disposizione trova applicazione nel caso in esame poiché il bando della procedura di gara per cui è causa risale all'8 agosto 2017 e quindi opera la previsione di cui al combinato disposto dell'art. 216, comma 1 decreto legislativo n. 50/2016 («Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo ovvero nelle singole disposizioni di cui al presente codice, lo stesso si applica alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte.») e dell'art. 220 decreto legislativo n. 50/2016 («Il presente codice entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*» [i.e. 19 aprile 2016]).

Invero, come evidenziato dal Consiglio di Stato, sezione III, 25 novembre 2016, n. 4994:

«Quando viene introdotto un nuovo assetto normativo, che modifica un regime esistente, il legislatore deve (dovrebbe) farsi carico delle questioni di diritto intertemporale e dettare una chiara disciplina sulla transizione tra la regolazione previgente e quella nuova. In astratto, le opzioni regolatorie concettualmente disponibili sono tre: a) la normativa anteriore continua ad applicarsi ai rapporti sorti prima dell'entrata in vigore del nuovo atto normativo (principio di ultrattività); b) la nuova normativa si applica anche ai rapporti pendenti (principio di retroattività); c) previsione di una regolazione autonoma provvisoria. In mancanza di un'esplicita regolazione del regime transitorio, ma solo in quel caso, soccorrono all'interprete i noti principi del divieto di retroattività (art. 11 delle preleggi: «la legge non dispone che per l'avvenire»), che impedisce di ascrivere entro l'ambito operativo di una disposizione legislativa nuova una situazione sostanziale sorta prima, e, per quanto riguarda le fattispecie sostanziali che constano di una sequenza di atti (ivi comprese quelle processuali), il principio del *tempus regit actum*, che impone di giudicare ogni atto della procedura soggetto al regime normativo vigente al momento della sua adozione. Con riferimento alle disposizioni recate dal decreto legislativo n. 50 del 2016, il legislatore del 2016 si è fatto carico delle questioni di diritto transitorio e le ha chiaramente risolte scegliendo e utilizzando (tra quelle astrattamente disponibili) l'opzione dell'ultrattività, mediante, cioè, la previsione generale che le disposizioni introdotte dal decreto legislativo n. 50 del 2016 si applicano solo alle procedure bandite dopo la data dell'entrata in vigore del nuovo «Codice», e, quindi, dopo il 19 aprile 2016, e il rinvio a disposizioni speciali e testuali di un diverso regime di transizione; pertanto, l'anzidetta previsione, chiarissima nella sua portata precettiva, impedisce, innanzitutto, ogni esegesi di questioni ermeneutiche di diritto intertemporale che si fondi sulla regola *tempus regit actum* (pure prospettato come canone risolutivo, in senso contrario a quello qui affermato, del problema in esame), e che si rivela, evidentemente, recessiva rispetto a una disposizione normativa che regola la successione nel tempo delle leggi, e vincola, al contrario, l'interprete ad attenersi alla stretta applicazione della disciplina transitoria. Ne consegue che poiché il rito «superspeciale» ai cui ai commi 2-bis e 6-bis dell'art. 120 codice di procedura amm. risulta concepito e regolato in coerenza con la nuova disciplina procedimentale introdotta dal decreto legislativo n. 50 del 2016, resta del tutto illogica l'entrata in vigore differenziata dei due regimi (processuale e sostanziale) atteso che l'onere di impugnazione immediata, nel termine di trenta giorni, del «provvedimento che determina le esclusioni dalla procedura di affidamento e le ammissioni ad essa all'esito della valutazione dei requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali» risulta esigibile solo a fronte della contestuale operatività delle disposizioni del decreto legislativo che ne consentono l'immediata conoscenza da parte delle imprese partecipanti alla gara e, segnatamente, degli art. 29, comma 1 e 76, comma 3.»



Venendo in rilievo nella vicenda per cui è causa un bando (dell'8 agosto 2017) pubblicato in epoca successiva alla data di entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici (*i.e.* 19 aprile 2016), può operare *ratione temporis* - alla luce del principio di diritto espresso dalla citata sentenza del Consiglio di Stato - il cd. rito super accelerato di cui al combinato disposto dei commi 2-*bis* e 6-*bis* dell'art. 120 codice di procedura amm. (commi entrambi introdotti dall'art. 204 decreto legislativo n. 50/2016).

Inoltre, va evidenziato che l'onere di immediata impugnativa dell'altrui ammissione alla procedura di gara senza attendere l'aggiudicazione, previsto dalla disposizione oggetto di scrutinio di costituzionalità, è subordinato alla pubblicazione degli atti della procedura ai sensi dell'art. 29, comma 1 decreto legislativo n. 50/2016 (*cf.* Consiglio di Stato, sezione III, 26 gennaio 2018, n. 565 e Consiglio di Stato, sezione V, 23 marzo 2018, n. 1843).

Nella fattispecie *de qua* le ammissioni sono state pubblicate sul profilo istituzionale della stazione appaltante, ai sensi del citato art. 29, comma 1 decreto legislativo n. 50/2016, con il provvedimento prot. n. 0018268 del 27 dicembre 2017 adottato da Aeroporti di Puglia S.p.a.

Pertanto *nulla quaestio* in ordine alla astratta operatività nel caso di specie del rito super accelerato di cui al combinato disposto dei commi 2-*bis* e 6-*bis* dell'art. 120 codice di procedura amm.

In conclusione, il sistema di cui al nuovo codice dei contratti pubblici del 2016 denota una stretta compenetrazione, peraltro tipica del diritto amministrativo in generale, tra profili di diritto sostanziale ed aspetti di diritto processuale, con la conseguenza che soltanto laddove (ipotesi appunto ricorrente nella fattispecie *de qua*) siano pienamente operanti i primi (in ragione sia del tempo di pubblicazione del bando, sia della concreta operatività del meccanismo di pubblicazione *on-line* degli atti della procedura ai sensi dell'art. 29, comma 1 decreto legislativo n. 50/2016) può trovare applicazione il rito super accelerato introdotto dallo stesso legislatore dei contratti pubblici del 2016.

1.3. - Inoltre, la controversia per cui è causa ha ad oggetto, come correttamente evidenziato dalla stazione appaltante Aeroporti di Puglia nella memoria depositata in data 30 giugno 2018, le contestazioni della società ricorrente che attengono alla fase di «ammissione» alla gara della controinteressata Novability, e quindi rientrano pienamente nell'ambito applicativo del rito di cui all'art. 120, comma 2-*bis* codice di procedura amm. con consequenziale tardività del ricorso *de quo*.

Non può essere condivisa, infatti, l'affermazione, operata da parte ricorrente nella memoria depositata in data 25 giugno 2018 al fine di ovviare alla eccezione di tardività, secondo cui la stessa impugnerebbe non già l'ammissione in gara della controinteressata Novability (soggetta al rito *ex art.* 120, commi 2-*bis* e 6-*bis* codice di procedura amm.), quanto piuttosto il presunto utilizzo distorto del contratto di avvalimento dalla medesima stipulato (in relazione al requisito di cui al punto 5A), lett. *b*) del disciplinare: «esecuzione di contratti analoghi a quello oggetto di gara nel triennio antecedente alla data di scadenza della presente procedura di gara (2014-2015-2016)» con il fine di conseguire indebitamente il punteggio tecnico, e quindi contesterebbe la fase successiva della valutazione della offerta (per la quale non trova applicazione il rito super accelerato di cui all'art. 120, commi 2-*bis* e 6-*bis* codice di procedura amm.) e l'attribuzione del relativo punteggio.

Invero, come detto, le doglianze della società istante attengono alla fase (di ammissione in gara degli operatori economici) non più discutibile una volta decorso il termine di cui al censurato comma 2-*bis* previsto dalla legge (art. 120 codice di procedura amm.) per proporre le relative censure.

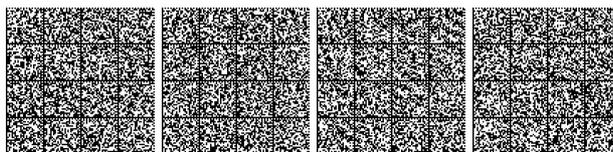
In tal senso, la ricorrente La Cascina contesta, ad esempio, che l'Associazione di volontariato protezione civile volontari Torchiarolo - che ha prestato a Novability il requisito di capacità tecnica richiesto dalla *lex* di gara (*i.e.* punto 5A), lett. *b*) del disciplinare) per prendervi parte - sarebbe stata «impossibilitata a partecipare alla gara» (*cf.* pag. 3 del ricorso), non potendo quindi qualificarsi come ausiliaria dell'aggiudicataria, in quanto «carente del requisito di cui al punto 5A, lett. *a*) del disciplinare di gara non essendo qualificabile come impresa e né essendo iscritta presso la Camera di commercio» (*cf.* pag. 4 del ricorso), oltre al fatto che la stessa «non poteva affatto impegnarsi ... a mettere a disposizione "personale" ...», (*cf.* pag. 4 del ricorso) perché costituita da volontari.

La difesa della società così si esprime (*cf.* pagg. 3 e 4 del ricorso):

«... nel caso che ci occupa siamo dinnanzi ad un utilizzo distorto dell'istituto dell'avvalimento e ciò per diversi ordini di profili.

Il primo concerne l'incontestata ed incontestabile circostanza che l'Associazione di volontariato protezione civile, impossibilitata a partecipare alla gara, potesse qualificarsi come ausiliaria dell'aggiudicataria.

La predetta associazione, infatti è carente del requisito di cui al punto 5A, lett. *a*) del disciplinare di gara non essendo qualificabile come impresa e né essendo iscritta presso la Camera di commercio ed è il motivo per il quale non poteva presentare l'offerta.



Ciò detto, essendo l'ausiliario soggetto giuridico che non può candidarsi alla gestione del servizio, non avrebbe potuto neppure prestare i requisiti a colui che effettivamente concorre.

Inoltre, la predetta associazione non poteva affatto impegnarsi, come invece ha fatto sottoscrivendo il contratto di avvalimento, a mettere a disposizione «personale» atteso che le unità utilizzate per l'esecuzione della prestazione in favore della stazione appaltante odierna resistente sono costituite da volontari i quali non soggiacciono, per tale ragione, al comando dell'associazione e dunque non possono essere messi a disposizione di alcuna impresa. In tale ottica, perciò, le unità che oggi gestiscono il servizio non avrebbero potuto neppure definirsi alla stregua di «personale».

In sostanza, partendo dal presupposto che la suddetta Associazione di volontariato protezione civile volontari Torchiarolo è carente del requisito di cui al punto 5A, lett. a) del disciplinare di gara (iscrizione nel registro delle imprese della Camera di commercio) e che quindi, per le ragioni in precedenza indicate, non potrebbe mettere a disposizione «personale» in favore della controinteressata Novability, la ricorrente giunge a contestare la possibilità per l'Associazione di Volontariato di fornire il requisito di cui al punto 5A), lett. b) del disciplinare (oggetto del contratto di avvalimento del 19 settembre 2017: «esecuzione di contratti analoghi a quello oggetto di gara nel triennio antecedente alla data di scadenza della presente procedura di gara (2014-2015-2016)») e di cui Novability è carente.

È di tutta evidenza come dette allegazioni attengano alla fase di ammissione in gara della controinteressata, tanto è vero che, come la medesima istante conferma a pag. 10 del ricorso introduttivo, «... La Commissione avrebbe dovuto rilevare quanto precede ed escludere l'offerta di Novability poiché carente dei requisiti minimi richiesti ...» e, a pag. 12 del ricorso introduttivo, «... Laddove la P.A. avesse in concreto operato nel senso imposto dalle prescrizioni di cui ai citati art. 32, comma 7, e 80, comma 6, del decreto legislativo n. 50 del 2016 allora avrebbe dovuto provvedere ad escludere l'odierna illegittima aggiudicataria, con contestuale aggiudicazione alla ricorrente. ...».

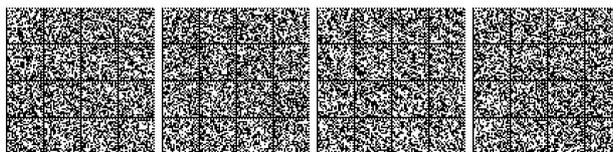
Si rammenta a tal proposito che ai sensi dell'art. 89, comma 1, primo periodo decreto legislativo n. 50/2016 «L'operatore economico, singolo o in raggruppamento di cui all'art. 45, per un determinato appalto, può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'art. 83, comma 1, lettere b) e c), necessari per partecipare ad una procedura di gara, e, in ogni caso, con esclusione dei requisiti di cui all'art. 80, avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche partecipanti al raggruppamento, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi.».

In termini analoghi si esprimeva il previgente art. 49, comma 1 decreto legislativo n. 163/2006: «Il concorrente, singolo o consorziato o raggruppato ai sensi dell'art. 34, in relazione ad una specifica gara di lavori, servizi, forniture può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione SOA avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto o dell'attestazione SOA di altro soggetto.».

Del resto, come evidenziato dal Consiglio di Stato, sezione IV, 1° agosto 2012, n. 4406, «L'istituto dell'avvalimento permette la più ampia partecipazione alle gare pubbliche consentendo a soggetti sprovvisti di alcuni requisiti di ammissione richiesti di concorrere ricorrendo ai requisiti di altri soggetti, senza che abbiano alcuna influenza per la stazione appaltante i rapporti esistenti tra il concorrente ed il soggetto avvalso, essendo indispensabile unicamente che il primo dimostri di poter disporre dei mezzi del secondo.».

È, quindi, palese che l'avvalimento altro non è se non l'utilizzazione/il fare affidamento su altro soggetto (nel caso di specie l'Associazione di volontariato protezione civile volontari Torchiarolo) per soddisfare la richiesta relativa al «possesso di un requisito necessario per partecipare ad una procedura di gara» (di cui la Cooperativa Sociale Novability era priva: *rectius* requisito ex punto 5A), lett. b) del disciplinare), con la conseguenza che la (asserita) mancanza di un requisito di partecipazione in capo al soggetto ausiliario non potrebbe non determinare - quale conseguenza giuridica - l'esclusione del soggetto ausiliato e quindi la sua mancata ammissione, e non già la mera decurtazione del punteggio in sede di valutazione dell'offerta.

Tutto ciò (*rectius* mancanza del requisito di cui al punto 5A, lett. b) del disciplinare in capo a Novability e la necessità di avvalersi dell'Associazione di volontariato protezione civile Torchiarolo) emerge chiaramente dal tenore del contratto di avvalimento del 19 settembre 2017 (*cf.* art. 2: «In relazione alla procedura di gara aperta indetta dalla Stazione Appaltante Aeroporti di Puglia S.p.a. con sede in Bari Palese al viale E. Ferrari per l'affidamento del servizio di assistenza passeggeri a ridotta mobilità presso gli aeroporti di Bari e Brindisi - CIG 717007443, l'ausiliaria si obbliga a fornire all'ausiliata il requisito relativo alla capacità tecnica di cui al punto 5A) sub b) del disciplinare di gara, nonché tutti i requisiti previsti dai documenti di gara ed in particolare dal disciplinare e dal capitolato, mettendo a disposizione di questa tutte le risorse ed i mezzi propri che saranno necessari senza limitazioni di sorta per tutta la durata dell'appalto») e dalla dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del 19 settembre 2017 formulata dall'Associazione di volontariato protezione civile volontari Torchiarolo in cui la stessa dichiara di essere titolare del requisito relativo alla capacità tecnica di cui al punto 5A) sub b) del disciplinare di gara.



Ne discende che la controversia in ordine alla possibilità per l'Associazione di volontariato di fornire alla controinteressata Novability il requisito di cui al punto 5A), lett. b) del disciplinare («esecuzione di contratti analoghi a quello oggetto di gara nel triennio antecedente alla data di scadenza della presente procedura di gara (2014-2015-2016)») non può non riguardare la fase della «ammissione» della stessa Novability alla procedura di gara (non già quella di valutazione delle offerte e di assegnazione del relativo punteggio).

Invero, se si dovesse giungere alla conclusione di ritenere che l'Associazione di volontariato non era nelle condizioni di fornire alla Novability il menzionato requisito di cui al punto 5A), lett. b) del disciplinare, ne deriverebbe che la stessa controinteressata rimarrebbe sfornita di un requisito di «capacità tecnica» (cfr: rubrica a pag. 9 del disciplinare) espressamente richiesto a pena di esclusione dal disciplinare (cfr: pag. 10: «La mancanza delle dichiarazioni di cui al punto 5A), nonché la mancata produzione della documentazione comprovante il requisito in capo all'aggiudicatario comporta l'esclusione del concorrente dalla gara») e, quindi, avrebbe meritato di non essere ammessa alla procedura di gara.

Peraltro, sempre a pag. 10 il disciplinare prevede espressamente l'ammissibilità dell'avvalimento ai sensi dell'art. 89 decreto legislativo n. 50/2016 con riferimento al citato requisito.

Dette considerazioni sono rilevanti ai fini della determinazione del rito applicabile (i.e. quello di cui all'art. 120, comma 2-bis codice di procedura amm.).

Ciò finisce per confermare quanto rilevato da Aeroporti di Puglia nella memoria depositata in data 30 giugno 2018, posto che, come noto, a norma dell'art. 120, comma 2-bis codice di procedura amm., l'omessa impugnazione (in questo caso) del provvedimento che ha disposto l'ammissione della controinteressata Novability all'esito della valutazione, tra gli altri, dei requisiti tecnico-professionali, nei termini ivi previsti, «preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento».

Nel caso in esame, oltre al fatto che in data 27 dicembre 2017 la stazione appaltante ha provveduto alla pubblicazione sul proprio profilo istituzionale dell'avviso con cui ha comunicato le ammissioni degli operatori economici (tra cui Novability) alle successive fasi della procedura di gara, va evidenziato che in data 20 febbraio 2018, Aeroporti di Puglia, in riscontro alla istanza di accesso a tal fine inoltrata, ha osteso alla ricorrente - che dunque in quel momento ne ha avuto piena cognizione - tra gli altri documenti, anche la busta amministrativa della ditta Novability, all'interno della quale si rinveniva il contratto di avvalimento oggetto di contestazione con il ricorso introduttivo del presente giudizio.

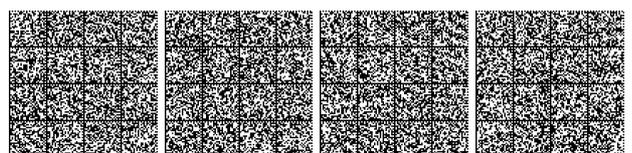
Ne consegue che alla stregua dell'art. 120, comma 2-bis, primo e secondo inciso codice di procedura amm. la mancata impugnativa proposta nei termini avverso l'ammissione di Novability (anche attraverso la contestazione della mancanza dei requisiti di partecipazione del soggetto ausiliario) impedisce quindi ora a La Cascina, una volta intervenuta l'aggiudicazione definitiva, di articolare censure inerenti a detto contratto, sulla base di profili che ad esso facciano espresso riferimento.

Il ricorso sarebbe quindi tardivo in applicazione del citato art. 120, comma 2-bis, primo e secondo inciso codice di procedura amm.

In sostanza, viene in rilievo nel caso di specie un ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente (alla stregua del menzionato comma 2-bis) l'ammissione dell'aggiudicataria (vicenda concreta identica a quella oggetto di rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea da parte della T.A.R. Piemonte, Torino con ordinanza n. 88 del 17 gennaio 2018), e quindi una fattispecie che si pone in termini opposti a quella oggetto della precedente rimessione alla Corte costituzionale operata da questo T.A.R. con ordinanza n. 903 del 20 giugno 2018 (ove invece si discuteva dell'impugnazione tempestiva delle ammissioni in una fase antecedente alla adozione del provvedimento di aggiudicazione definitiva).

2. - Sussiste, ai sensi dell'art. 23, comma 2 legge n. 87/1953, il primo presupposto, consistente nella rilevanza della questione ai fini della definizione del presente contenzioso, di rimessione della questione di costituzionalità dell'art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo codice di procedura amm. (limitatamente alla problematica della impugnazione delle ammissioni, della preclusione processuale di cui al secondo inciso e della declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria) alla Corte costituzionale (art. 23, comma 2 legge n. 87/1953: «... il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale ...»).

Invero, dall'accertamento, da parte della Corte costituzionale, della compatibilità costituzionale della disposizione in esame deriverebbe la necessità per questo Giudice di adottare una pronunzia di rito (ex art. 35 codice di procedura amm.) dichiarativa della inammissibilità del ricorso (notificato solo in data 10 maggio 2018) per avere la società La Cascina impugnato tardivamente (rispetto alla data del 27 dicembre 2017 di pubblicazione delle ammissioni sul sito internet di Aeroporti di Puglia, ovvero rispetto alla data del 20 febbraio 2018 di concreto accesso alla documentazione amministrativa relativa alla concorrente Novability) l'aggiudicazione definitiva in favore della stessa Novability, avendo omesso la tempestiva contestazione in sede giurisdizionale della relativa ammissione.



All'opposto, l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dell'art. 120, comma 2-*bis*, primo e secondo periodo codice di procedura amm. (nei limiti indicati) comporterebbe l'adozione, da parte di questo Giudice in sede di giudizio di prosecuzione *ex art.* 80, comma 1 codice di procedura amm., di una sentenza di merito (*ex art.* 34 codice di procedura amm.) e quindi la possibilità di valutare la fondatezza del ricorso, così rendendo proficuamente corrisposta la somma di denaro dovuta ai sensi dell'art. 13, comma 6-*bis*, lett. *d*) decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per contributo unificato (peraltro - come vedremo - considerevole in materia di rito degli appalti pubblici) ed evitando il grave *vulnus* ai principi costituzionali di cui al successivo punto 3.2. della presente motivazione. Pertanto, come recita l'art. 23, comma 2 legge n. 87/1953, il giudizio non può essere definito (con sentenza di merito *ex art.* 34 codice di procedura amm.) indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale del comma 2-*bis* nei limiti indicati, in quanto, in assenza di rimessione alla Corte costituzionale, il giudizio andrebbe appunto definito con sentenza di rito (*ex art.* 35 codice di procedura amm.) nel senso della inammissibilità del ricorso in applicazione dell'art. 120, comma 2-*bis*, secondo inciso codice di procedura amm. («L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale.»).

Da qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale della citata previsione normativa ai fini della decisione (nel merito) della presente controversia. È, quindi, evidente la necessità che la disposizione in esame (art. 120, comma 2-*bis*, primo e secondo inciso codice di procedura amm. per quanto concerne la parte relativa all'onere di immediata impugnazione delle ammissioni) riceva applicazione da parte di questo Giudice nel giudizio *a quo*.

Si tratta di una «rilevanza» attuale e concreta della questione di costituzionalità poiché, operando con riferimento alla fattispecie in esame la citata previsione normativa, il ricorso - come evidenziato al precedente punto 1.3 - dovrebbe certamente essere considerato inammissibile, avendo la ricorrente omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione di Novability anche nel momento considerato rilevante dal novellato art. 29, comma 1 decreto legislativo n. 50/2016 come modificato dal decreto legislativo n. 56/2017 («Il termine per l'impugnativa di cui al citato art. 120, comma 2-*bis*, decorre dal momento in cui gli atti di cui al secondo periodo sono resi in concreto disponibili, corredati di motivazione»), che nel caso di specie coincide con la data in cui l'accesso ai documenti della concorrente Novability è stato consentito (*i.e.* 20 febbraio 2018).

Quindi, il ricorso sarebbe dovuto essere proposto - in applicazione del contestato comma 2-*bis* - al più tardi entro il 20 marzo 2018, mentre nel caso di specie il ricorso risulta notificato soltanto in data 10 maggio 2018 con palese tardività rispetto alla previsione di cui al medesimo comma 2-*bis*.

All'opposto, se si applicasse l'ordinamento processuale amministrativo depurato dalla norma in contestazione, sarebbe preclusa l'impugnazione delle ammissioni, in quanto atto endoprocedimentale, non immediatamente lesivo (*cf.*, sulla natura endoprocedimentale, non immediatamente lesiva dell'atto di ammissione e quindi non autonomamente impugnabile, Consiglio di Stato, sezione V, 14 aprile 2008, n. 1600, pronunzia resa con riferimento ad un'epoca in cui non esisteva la censurata previsione normativa) e quindi il gravame andrebbe proposto ai sensi dell'art. 120, comma 5 codice di procedura amm. unicamente contro il provvedimento di aggiudicazione definitiva nel termine di trenta giorni dalla comunicazione (nel caso di specie avvenuta in data 10 aprile 2018). Il ricorso nella fattispecie in esame sarebbe quindi tempestivo poiché notificato in data 10 maggio 2018.

3. - Relativamente al profilo della non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità *ex art.* 23, comma 2 legge n. 87/1953 si evidenzia quanto segue.

3.1. - Si indicano ai sensi dell'art. 23, comma 1, lett. *b*) legge n. 87/1953 le seguenti disposizioni della Costituzione che si assumono violate:

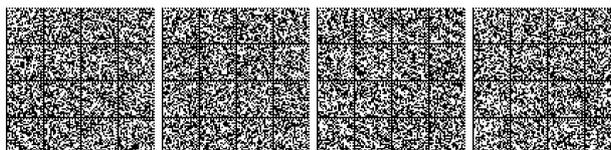
a) art. 3, comma 1: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.»;

b) art. 24, commi 1 e 2: «[I] Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. [II] La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.»;

c) art. 103, comma 1: «Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge; anche dei diritti soggettivi.»;

d) art. III, commi 1 e 2 (commi premessi dall'art. 1 legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2): «[I] La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. [II] Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.»;

e) art. 113, commi 1 e 2: «[I] Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa. [II] Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.»;



f) art. 117, comma 1 (come novellato dalla legge costituzionale n. 3/2001): «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.»

Le norme interposte della CEDU (Convenzione europea dei diritti dell'uomo di Roma del 4 novembre 1950 recepita con legge n. 848/1955) rilevanti ex menzionato art. 117, comma 1 Costituzione ai fini della presente rimessione (diritto ad un giusto ed effettivo processo) sono:

a) art. 6, par. 1 (in tema di «Diritto a un equo processo»): «1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.»

b) art. 13 (in tema di «Diritto a un ricorso effettivo»): «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.»

3.2. - Ritiene questo Collegio che l'art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo codice di procedura amm. (limitatamente alla parte che impone l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni) si ponga in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale di cui agli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2 e 113, commi 1 e 2 Costituzione in quanto impone la necessità di impugnare, nel termine decadenziale di trenta giorni, decorrente dalla pubblicazione sul profilo del committente della stazione appaltante, ai sensi dell'art. 29, comma 1 decreto legislativo n. 50/2016, un atto per sua natura non immediatamente lesivo, quale appunto l'ammissione alla gara, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo («L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale»), con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria.

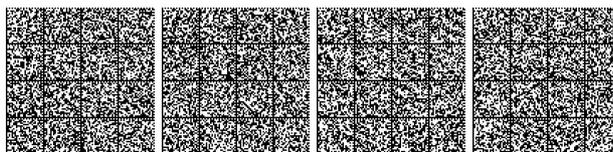
Viene, infatti, stabilito *ex lege* che esclusioni ed ammissioni sono atti endoprocedimentali dotati di immediata lesività e, conseguentemente, necessitanti di immediata impugnazione.

L'onere di immediata impugnazione dell'ammissione di tutti gli operatori economici diviene, pertanto, a partire dalla novella legislativa del 2016 condizione di ammissibilità della futura impugnazione del provvedimento di aggiudicazione anche in carenza di un'effettiva lesione ed utilità concreta.

La *ratio* perseguita dal legislatore, con disposizione di portata certamente innovativa per quanto concerne le ammissioni, va ravvisata in sostanza nella celere definizione del giudizio prima che si giunga al provvedimento di aggiudicazione in modo tale da individuare in modo certo e non più discutibile la platea dei soggetti ammessi in gara in un momento antecedente rispetto all'esame delle offerte ed alla conseguente aggiudicazione.

Tuttavia, in precedenza (*i.e.* in epoca antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 50/2016 che ha introdotto la previsione di cui al comma 2-bis, primo periodo dell'art. 120 codice di procedura amm.), la necessità della immediata impugnazione di un atto endoprocedimentale era stata affermata dal Consiglio di Stato unicamente con riguardo al provvedimento di esclusione adottato dalla Commissione nel corso di una seduta alla quale avesse partecipato un rappresentante della concorrente esclusa (*cf.* Consiglio di Stato, sezione V, 23 febbraio 2015, n. 856: «... Il termine decadenziale per impugnare gli atti delle procedure di affidamento di appalti pubblici, ed in particolare l'aggiudicazione definitiva in favore di terzi, decorre dalla conoscenza di quest'ultima comunque acquisita dall'impresa partecipante alla gara (da ultimo: sezione IV, 20 gennaio 2015, n. 143 e sezione III, 7 gennaio 2015, n. 25; in precedenza: adunanza plenaria 31 luglio 2012, n. 31). A questo principio di diritto, ripetutamente affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, fa unica eccezione il caso in cui sia impugnato il provvedimento di esclusione dalla gara adottato dalla commissione nel corso della stessa ed in una seduta alla quale abbia partecipato un rappresentante della concorrente esclusa. Trattandosi infatti di determinazione immediatamente lesiva, malgrado il suo carattere endoprocedimentale, la giurisprudenza fissa la decorrenza del termine decadenziale ex art. 29 codice di procedura amm. in tale momento (in questi termini: sezione III, 22 agosto 2012, n. 4593; sezione IV, 17 febbraio 2014, n. 740; sezione V, 22 dicembre 2014, n. 6264, 14 maggio 2013, n. 2614; sezione VI, 13 dicembre 2011, n. 6531). ...»).

Pertanto, sul punto specifico dell'onere di immediata impugnazione del provvedimento di esclusione si può ritenere che l'art. 120, comma 2-bis, primo periodo codice di procedura amm. non abbia portata innovativa rispetto al precedente quadro normativo come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa dell'epoca.



All'opposto, la questione di compatibilità costituzionale (alla stregua dei menzionati artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2 e 113, commi 1 e 2 Costituzione) si pone con riferimento ad una previsione legislativa (certamente innovativa rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale antecedente) generale ed astratta (*rectius* art. 120, comma 2-*bis*, primo e secondo periodo codice di procedura amm. sul punto dell'onere di immediata impugnazione delle ammissioni, questione rilevante nella vicenda in esame), previsione che attribuisce in via preventiva natura lesiva ad un atto tipicamente endoprocedimentale (*i.e.* specificamente le ammissioni), la cui impugnazione è priva, per sua natura, di utilità concreta ed attuale per un partecipante (quale l'odierna ricorrente La Cascina Global Service S.r.l.) che ancora (*i.e.* nel momento in cui è costretto - in forza della contestata disposizione - alla proposizione del ricorso giurisdizionale) ignora l'esito finale della procedura selettiva.

L'inosservanza del citato onere comporta - come detto - l'incorrere, della parte inerte, nella preclusione di cui al secondo periodo del comma 2-*bis* («L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dai successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale»), con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi (come l'impresa La Cascina) ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria Novability.

Il sistema processuale previgente, come interpretato dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.* Consiglio di Stato, sezione V, 14 aprile 2008, n. 1600 in precedenza menzionato), precludeva, infatti, l'impugnazione immediata delle ammissioni in quanto atti endoprocedimentali privi di immediata lesività.

La nuova disposizione (art. 120, comma 2-*bis*, primo e secondo inciso codice di procedura amm.), introdotta dal decreto legislativo n. 50/2016, ribalta, con specifico riferimento ai provvedimenti di ammissione, l'orientamento precedente ed espressamente impone l'onere di immediata impugnazione delle citate ammissioni (pena altrimenti l'incorrere nelle conseguenze sfavorevoli sopra indicate), contemplando un rito speciale ed accelerato (comma 6-*bis*) per dette controversie in materia di appalti.

Detto onere di immediata impugnazione giurisdizionale delle ammissioni è, pertanto, in contrasto con il principio fondamentale desumibile dall'art. 100 del codice di procedura civile (ed applicabile anche al processo amministrativo in forza del rinvio esterno di cui all'art. 39 codice di procedura amm.) della necessità, quale condizione dell'azione, della esistenza di un interesse ad agire concreto ed attuale al ricorso in corrispondenza di una lesione effettiva di detto interesse (*cf.* Consiglio di Stato, sezione VI, 6 marzo 2002, n. 1371; T.A.R. Lazio, Roma, sezione II, 9 gennaio 2017, n. 235; T.A.R. Piemonte, Torino, sezione I, 17 gennaio 2018, n. 88; Consiglio di Stato, sezione III, 1° settembre 2014, n. 4449; Consiglio di Stato, sezione V, 23 febbraio 2015, n. 855; punto 13.5.1, lett. c) della motivazione della ordinanza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 6 dell'11 maggio 2018).

In ordine al citato principio in tema di concretezza e attualità della titolarità dell'interesse all'azione *ex* art. 100 codice di procedura civile, il ricorso giurisdizionale è sempre stato considerato in passato un rimedio non dato nell'interesse astratto della giustizia o per ottenere la mera enunciazione dei parametri di legalità dell'azione amministrativa, disancorati da un effettivo e non ipotetico vantaggio derivante all'attore nel caso in contestazione.

Si richiamano, a tal riguardo, le interessanti osservazioni di Consiglio di Stato, sezione VI, 6 marzo 2002, n. 1371:

«... Si deve prendere le mosse dal principio generale, sancito dall'art. 100 del codice di rito civile, applicabile anche al processo amministrativo, a guisa del quale costituisce condizione per l'ammissibilità dell'azione, oltre alla titolarità di una situazione giuridica sostanziale di diritto soggettivo o di interesse legittimo, anche la sussistenza dell'interesse a ricorrere, inteso quest'ultimo non come idoneità astratta dell'azione a realizzare il risultato perseguito ma, più specificamente, come interesse proprio del ricorrente al conseguimento di un'utilità o di un vantaggio (materiale o, in certi casi, morale) attraverso il processo amministrativo; vale a dire, nell'ottica di un processo amministrativo di stampo impugnatorio originato dal varo di una determinazione lesiva di interessi legittimi, la sussistenza di un interesse all'eliminazione del provvedimento oggetto di impugnazione.

A parere della dottrina e della giurisprudenza dominanti, l'interesse al ricorso è qualificato da un duplice ordine di fattori:

- a) la lesione, effettiva e concreta, che il provvedimento che si vuole impugnare, e alla cui caducazione si è quindi interessati, arreca alla sfera patrimoniale, o anche semplicemente morale, del ricorrente;
- b) il vantaggio, anche solo potenziale, che il ricorrente si ripromette di ottenere dall'annullamento del provvedimento impugnato.

L'interesse a ricorrere deve altresì essere caratterizzato dai predicati della personalità (il risultato di vantaggio deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente), dell'attualità (l'interesse deve sussistere al momento del ricorso, non essendo sufficiente a sorreggere quest'ultimo l'eventualità o l'ipotesi di una lesione) e della concretezza (l'interesse a ricorrere va valutato con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del ricorrente).



Si deve aggiungere, ai fini che qui rilevano, che la giurisprudenza reputa sufficiente a radicare l'interesse al ricorso la sussistenza di un interesse di carattere strumentale, inteso nel senso di interesse ad ottenere la caducazione del provvedimento amministrativo al fine di rimettere in discussione il rapporto controverso e di eccitare il nuovo (o il *non*) esercizio del potere amministrativo in termini potenzialmente idonei ad evitare un danno ovvero ad attribuire un vantaggio.

L'assunto della sufficienza di un interesse di carattere strumentale è stato posto alla base del riconoscimento della legittimazione ad impugnare l'atto di aggiudicazione da parte di un soggetto che non sia stato posto in grado di partecipare ad una procedura di evidenza ovvero sia stato escluso da una trattativa privata e aspiri, per effetto dell'accoglimento del ricorso, alla ripetizione o alla prima indizione della procedura selettiva (Consiglio di Stato, sezione V, n. 792/1996; 454/1995; sezione VI, 7 giugno 2001, n. 3090; 7 maggio 2001, n. 2541); così come a tale categoria concettuale si è fatto riferimento per ammettere la legittimazione di un'impresa a contestare la scelta dell'amministrazione di gestire un servizio pubblico attraverso il modulo della convenzione con altri enti locali, in modo da frustrare l'aspirazione a giocare le proprie *chances* di essere affidataria della gestione in caso di ricorso a moduli gestori basati sull'apporto di soggetti privati esterni al plesso amministrativo (Consiglio di Stato, sezione V, n. 1374/1996).

Ancora, la suddetta ricostruzione dell'interesse a ricorrere, in termini di vantaggio anche solo potenziale che si ritrae dalla caducazione del provvedimento impugnato, determina la declaratoria dell'inammissibilità del ricorso o dei singoli motivi di ricorso dal cui accoglimento non derivi alcuna utilità in capo al ricorrente alla stregua della cosiddetta prova della resistenza; la necessità della sottoposizione del ricorso al vaglio della prova di resistenza trova ampia applicazione in caso di ricorsi diretti ad ottenere l'annullamento di una graduatoria di un concorso pubblico ovvero di una gara di appalto, laddove il ricorrente è chiamato a dimostrare che l'attribuzione dei punteggi rivendicati si concreterebbe nell'acquisizione di una posizione utile in seno alla graduatoria.

Si può concludere questa sintetica ricapitolazione dei caratteri dell'interesse a ricorrere con l'osservazione che anche nel processo amministrativo il risultato utile che il ricorrente deve dimostrare di poter perseguire non può sterilirsi nella semplice garanzia dell'interesse legittimo e, men che meno, nella rivendicazione popolare della legittimità *ex se* dell'azione pubblica.

Deve allora trovare condivisione l'affermazione dei primi Giudici secondo cui «il requisito dell'attualità dell'interesse non può considerarsi sussistente quando il pregiudizio derivante dall'atto amministrativo sia meramente eventuale, quando cioè non è certo, al momento dell'emanazione del provvedimento, se si realizzerà in un secondo tempo la lesione della sfera giuridica del soggetto».

Da ciò deriva che il ricorso diretto ad ottenere una pronuncia di principio che possa essere fatta valere in un futuro giudizio con riferimento a successivi comportamenti dell'Amministrazione deve ritenersi inammissibile, atteso che la tutela di un interesse strumentale deve aderire in modo rigoroso all'oggetto del giudizio con carattere diretto ed attuale. (*cf.* Cons. Giustizia Amm. Reg. Sicilia - n. 372 del 9 giugno 1998).

Su questa stessa linea interpretativa T.A.R. Lazio, Roma, sezione II, 9 gennaio 2017, n. 235 esclude la tutelabilità in sede giurisdizionale di un interesse meramente potenziale, ovvero subordinato al verificarsi di un evento futuro, occorrendo che la lesione si configuri come un *vulnus* immediato tale da precludere subito il conseguimento del bene della vita a cui il ricorrente aspira, escludendosi tale condizione quando l'atto impugnato necessita di ulteriori provvedimenti futuri e non ancora adottati. Tale è il caso della ammissione, atto che non produce un *vulnus* immediato al partecipante, essendo necessario un ulteriore provvedimento (*rectius* l'aggiudicazione definitiva in favore del soggetto ammesso).

Consiglio di Stato, sezione III, 1° settembre 2014, n. 4449 richiede, al fine della ammissibilità del ricorso giurisdizionale al giudice amministrativo, la necessaria esistenza di un interesse personale, concreto ed attuale al conseguimento di un vantaggio materiale o morale derivante dal processo amministrativo, non potendosi ammettere il piegare l'esercizio della giustizia amministrativa ad una funzione di oggettiva verifica, di carattere generale, del rispetto della legalità e cioè di giurisdizione di diritto oggettivo, scollegata ad una posizione direttamente legittimante del ricorrente, impostazione ritenuta estranea al nostro ordinamento.

Consiglio di Stato, sezione V, 23 febbraio 2015, n. 855 conferma la necessità per agire nel processo amministrativo non solo di essere titolari di una situazione giuridica riconducibile a diritto soggettivo o interesse legittimo, ma anche di un interesse a ricorrere inteso, lungi che come idoneità astratta a conseguire un risultato utile, come interesse personale, concreto ed attuale al conseguimento di un vantaggio materiale o morale. Il punto 13.5.1, lett. c) della motivazione della ordinanza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 6 dell'11 maggio 2018, al fine di rimettere alla Corte di giustizia dell'Unione europea un quesito interpretativo circa il rapporto intercorrente tra ricorso principale e ricorso incidentale escludente nell'ambito del rito degli appalti con riferimento a gare pubbliche cui abbiano partecipato più imprese, considera una nozione di interesse ad agire scevra dei predicati di certezza e attualità come distonica rispetto ai principi generali del processo amministrativo costantemente affermati dalla giurisprudenza.



Infine, come evidenziato da Consiglio di Stato, sezione V, 2 aprile 2014, n. 1572, «...l'interesse ad agire sancito dall'art. 100 c.p.c., da sempre considerato applicabile al processo amministrativo ora anche in virtù del rinvio esterno operato dall'art. 39, comma 1, c.p.a. è scolpito nella sua tradizionale definizione di "bisogno di tutela giurisdizionale", nel senso che il ricorso al giudice deve presentarsi come indispensabile per porre rimedio allo stato di fatto lesivo; è dunque espressione di economia processuale, manifestando l'esigenza che il ricorso alla giustizia rappresenti *extrema ratio*; da qui i suoi caratteri essenziali costituiti dalla concretezza ed attualità del danno (anche in termini di probabilità), alla posizione soggettiva di cui si invoca tutela; esso resta logicamente escluso quando sia strumentale alla definizione di questioni correlate a situazioni future e incerte perché meramente ipotetiche; sicché in tale frangente la pretesa ostesa in giudizio si rivela per quello che è, ovvero, una mera speranza al riesercizio futuro ed eventuale del potere amministrativo, inidonea a configurare l'interesse ad agire; ...».

Pertanto, l'interesse al ricorso *ex art. 100* codice di procedura civile è qualificato da un duplice ordine di elementi costitutivi:

a) la lesione, effettiva e concreta, che il provvedimento impugnato arreca alla sfera patrimoniale, o anche semplicemente morale, del ricorrente;

b) il vantaggio, anche solo potenziale, che il ricorrente mira a conseguire dall'annullamento del provvedimento gravato.

L'interesse a ricorrere, secondo l'impostazione tradizionale in linea con il principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale desumibile dagli artt. 24, 103 e 113 Costituzione, deve, quindi, essere caratterizzato dai predicati della personalità (il risultato di vantaggio deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente), dell'attualità (l'interesse deve sussistere al momento del ricorso, non essendo sufficiente a sorreggere quest'ultimo l'eventualità o l'ipotesi di una lesione) e della concretezza (l'interesse a ricorrere va valutato con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del ricorrente).

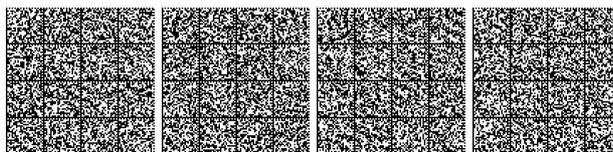
Si deve, altresì, evidenziare che la giurisprudenza reputa sufficiente a radicare l'interesse al ricorso la sussistenza di un interesse di carattere strumentale, inteso nel senso di interesse ad ottenere la caducazione del provvedimento amministrativo al fine di rimettere in discussione il rapporto controverso e di eccitare il nuovo (o il *non*) esercizio del potere amministrativo in termini potenzialmente idonei ad evitare un danno ovvero ad attribuire un vantaggio (*cf.* Consiglio di Stato, sezione V, 2 marzo 2018, n. 1292: «Sussiste l'interesse al ricorso censurante solamente la nomina della Commissione giudicatrice, senza allegazione di un pregiudizio concreto arrecato dall'asserita composizione irregolare della stessa all'esito del procedimento di valutazione comparativa concorrenziale, in quanto si tratta di un interesse strumentale alla rinnovazione della gara, mirante al potenziale effetto favorevole che deriverebbe dal rifacimento dell'intera gara e dalla conseguente nuova valutazione dell'offerta (in termini Consiglio di Stato, V, 26 gennaio 1996, n. 92, IV, 10 aprile 2006, n. 1971). Del resto, diversamente opinando, ed in particolare prospettando che l'Amministrazione potrebbe anche non rinnovare la gara, si perverrebbe alla paradossale situazione di dichiarare inammissibile ogni ricorso in cui permanga un'ampia discrezionalità dell'Amministrazione in sede di rinnovazione del procedimento.»).

Ne discende che in base alle regole generali il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile nel caso in cui il ricorrente dall'ipotetico accoglimento non ne possa ricavare alcuna utilità alla stregua della *cd. prova di resistenza*.

La necessità della sottoposizione del ricorso al vaglio della prova di resistenza - come evidenziato da Consiglio di Stato, sezione VI, 6 marzo 2002, n. 1371 in precedenza citata - trova ampia operatività pratica in caso di ricorsi diretti ad ottenere l'annullamento di una graduatoria di un concorso pubblico ovvero di una gara di appalto, laddove il ricorrente è chiamato a dimostrare che l'attribuzione dei punteggi rivendicati si concreterebbe nell'acquisizione di una posizione utile in seno alla graduatoria.

Si veda sul punto Consiglio di Stato, sezione V, 26 aprile 2018, n. 2534: «È necessaria la *cd. prova di resistenza*, essenziale per la dimostrazione dell'interesse al ricorso che, come è noto costituisce condizione dell'azione *ex art. 100 c.p.c.*, rilevabile anche d'ufficio e, in sede di appello. In linea generale, la verifica della sussistenza dell'interesse all'impugnativa deve manifestare la sua concretezza, nel senso che l'annullamento degli atti gravati deve risultare idoneo ad arrecare al ricorrente un'effettiva utilità, con la conseguenza che il gravame dell'aggiudicazione di un appalto pubblico che non sia finalizzato ad ottenere la rinnovazione della gara o l'esclusione dell'impresa aggiudicataria (che implicherebbero un immediato vantaggio per il ricorrente), ma che risulti fondato sulla sola contestazione della correttezza dei punteggi assegnati alle concorrenti, dev'essere sorretto, per essere ritenuto ammissibile, dalla *cd. prova di resistenza* e, cioè, dalla dimostrazione a priori che, se le operazioni si fossero svolte correttamente, la ricorrente sarebbe risultata con certezza aggiudicataria (*cf.*, *ex multis*, Consiglio di Stato, sezione III, 17 dicembre 2015, n. 5717 e 8 settembre 2015, n. 4209).».

In definitiva, dalla citata giurisprudenza si ricava il principio fondamentale in forza del quale anche nel processo amministrativo il risultato utile che il ricorrente deve dimostrare di poter perseguire non può isterilirsi nella semplice garanzia dell'interesse legittimo e, men che meno, nella rivendicazione popolare della legittimità/legalità *ex se* dell'azione pubblica.



Conclusivamente, la novella di cui all'art. 120, comma 2-bis codice di procedura amm. deve confrontarsi con i principi generali delineati dalla giurisprudenza secondo cui «il requisito dell'attualità dell'interesse non sussiste quando il pregiudizio derivante dall'atto amministrativo è meramente eventuale, e cioè quando l'emanazione del provvedimento non sia di per sé in grado di arrecare una lesione nella sfera giuridica del soggetto né sia certo che una siffatta lesione comunque si realizzerà in un secondo tempo; pertanto, è inammissibile il ricorso che tende ad ottenere una pronuncia di principio, che possa essere fatta valere in un futuro giudizio con riferimento a successivi comportamenti dell'amministrazione, atteso che la tutela di un interesse strumentale deve aderire in modo rigoroso all'oggetto del giudizio, con carattere diretto ed attuale.» (cfr. Consiglio Stato, sezione IV, 19 giugno 2006, n. 3656 e Consiglio di Stato, sezione IV, 7 giugno 2012, n. 3365).

Ciò premesso, si evidenzia quanto segue.

Il censurato art. 120, comma 2-bis, primo e secondo inciso codice di procedura amm., nella parte in cui contempla l'onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione, introduce - a ben vedere - una ipotesi di «giurisdizione amministrativa oggettiva» (e cioè avente funzione di oggettiva verifica, di carattere generale, del rispetto della legalità dell'azione amministrativa, ciò che la decisione di Consiglio di Stato, sezione III, 1° settembre 2014, n. 4449 sopra menzionata esclude possa essere considerato ammissibile) eccentrica rispetto ad un sistema di giustizia amministrativa tradizionalmente impostato sulla giurisdizione/giustizia di diritto «soggettivo» e sul «potere» ex art. 24, comma 1 Costituzione (non già sul «dovere», inteso nel senso di onere economicamente gravoso, pena altrimenti l'incorrere in una preclusione processuale, con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha ommesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria), in capo all'attore («Tutti possono ...»), di «... agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

Inoltre, il concetto stesso di «tutela degli interessi legittimi», richiamato espressamente dagli artt. 24, 103 e 113 Costituzione, implica necessariamente i menzionati caratteri della personalità, attualità e concretezza del sostrato processuale della posizione giuridica soggettiva dell'individuo (*i.e.* interesse legittimo) dinanzi all'esercizio del potere autoritativo, poiché solo lui è l'unico soggetto dell'ordinamento che può valutare autonomamente l'utilità del giudizio (nel caso di specie comunque economicamente costoso, trattandosi della materia degli appalti), e non può essere una legge dello Stato ad imporgli la «doverosità» (sempre nel senso di «onere» per evitare il formarsi di una preclusione processuale) di un'azione giurisdizionale priva di alcun vantaggio sul piano soggettivo, almeno nel momento in cui deve essere esperita secondo il censurato dettato normativo.

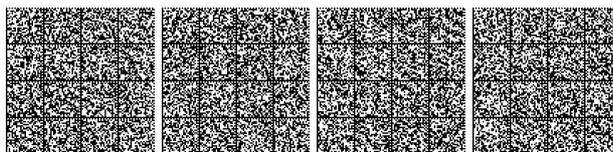
Ne discende che i caratteri della personalità, attualità e concretezza dell'interesse ad agire caratterizzano il nostro sistema «soggettivo» di giustizia amministrativa, come delineato in Costituzione, mentre la previsione di cui all'art. 120, comma 2-bis, primo e secondo periodo codice di procedura amm. costituisce una illegittima deviazione rispetto al quadro costituzionale predetto.

Questo Collegio non ignora l'esistenza di ipotesi normative «eccezionali» di legittimazione *ex lege* al ricorso giurisdizionale di Autorità amministrative indipendenti (rispettivamente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato per quanto concerne l'impugnazione di atti amministrativi in violazione delle norme poste a tutela della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 21-bis legge n. 287/1990 e l'Autorità nazionale anticorruzione con riguardo alla impugnazione di provvedimenti amministrativi viziati da gravi violazioni del codice degli appalti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50/2016 ex art. 211, comma 1-ter decreto legislativo n. 50/2011).

Tuttavia, come evidenziato dalla recente giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Toscana, Firenze, sezione I, 7 dicembre 2017, n. 1521; Consiglio di Stato, sezione VI, 30 aprile 2018, n. 2583; Consiglio di Stato, Sezione V, 30 aprile 2014, n. 2246; Consiglio di Stato, sezione V, 15 maggio 2017, n. 2294) nell'escludere qualsiasi contrasto delle suddette previsioni eccezionali (e quindi, in base all'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, non estensibili oltre i casi da esse espressamente considerati) con gli artt. 3, 24, 103 e 113 Costituzione, siamo - a ben vedere - in presenza di disposizioni speciali che, lungi dall'introdurre un'ipotesi di giurisdizione amministrativa di «diritto oggettivo», in cui l'azione giurisdizionale mira alla tutela di un interesse generale e non di situazioni giuridiche soggettive di carattere individuale, contemplano una legittimazione straordinaria - a proporre ricorso giurisdizionale dinanzi al G.A. - di un soggetto pubblico (*i.e.* Autorità amministrativa indipendente), in quanto ente portatore di un interesse «qualificato e differenziato» al corretto funzionamento del mercato e quindi giuridicamente rilevante ed idoneo a fondare situazioni giuridiche soggettive.

In ogni caso, si tratta di un «interesse» ad agire in giudizio di cui è *ex lege* portatore un soggetto pubblico e non già un privato.

Del resto anche l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella citata ordinanza n. 6/2018 di rimessione alla Corte di giustizia del quesito interpretativo relativo al rapporto intercorrente tra ricorso principale e ricorso incidentale escludente nell'ambito del rito degli appalti, nel rappresentare il proprio punto di vista sulla questione in ottemperanza



alle prescrizioni contenute ai punti 17 e 34 delle «Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale» (2016/C 439/01, in G.U.U.E del 25 novembre 2016), rileva che:

«... a) sarebbe maggiormente armonico con il sistema processuale nazionale e con il principio di autonomia processuale incentrato sull'iniziativa delle parti (*ed in parte qua*) comune a quello di numerosi Stati-Membri), che venisse precisato che l'interesse del ricorrente principale attinto da un ricorso incidentale escludente, in quanto limitato alla reiterazione della procedura di gara (con esclusione di profili concernenti la "regolarità delle procedure di gara"), dovrebbe essere valutato nella sua concretezza, e non con riferimento a ragioni astratte, dal Giudice adito;

b) in quest'ottica, sarebbe opportuno che venisse rimesso agli ordinamenti processuali degli Stati Membri, in ossequio all'autonomia processuale loro riconosciuta, il compito di individuare le modalità di dimostrazione della concretezza del detto interesse, garantendo il diritto di difesa delle offerenti rimaste in gara e non evocate nel processo ed in armonia con i principi in materia di interesse concreto e attuale della parte al ricorso e in punto di onere della prova.

In altri e riassuntivi termini, ed in considerazione anche delle recenti pronunce sopra richiamate dalla Corte di giustizia, che sembrano prestare attenzione alle possibili particolarità delle situazioni di fatto, sembra a questa adunanza plenaria del Consiglio di Stato che il rimettere al Giudice nazionale adito un margine di valutazione in ordine all'accertamento della reale sussistenza in concreto di un interesse sia pure strumentale del ricorrente principale sia maggiormente coerente sia con il rispetto dei principi cardine degli ordinamenti nazionali in materia processuale - e quindi con l'autonomia processuale loro costantemente riconosciuta dalla Corte di giustizia - sia con gli assetti delle giurisdizioni nazionali e della stessa Unione europea, che configurano il ricorso al giudice amministrativo come ricorso nell'interesse di una parte e mai come ricorso volto al rispetto formale delle regole, a prescindere da ogni interesse; salvi i casi, sopra descritti anche con riferimento all'ordinamento italiano, in cui il rispetto delle regole venga demandato ad una autorità pubblica, riconoscendo alla stessa la legittimazione a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo...».

Pertanto, nel nostro ordinamento il ricorso al Giudice amministrativo è configurato come ricorso nell'interesse di una parte e mai come ricorso volto al rispetto formale delle regole, a prescindere da ogni interesse, salvi i casi, sopra descritti (art. 21 bis legge n. 287/1990 e art. 211, comma 1 ter d.lgs n. 50/2011), in cui il rispetto delle regole venga demandato ad una autorità pubblica (rispettivamente AGCM e ANAC), riconoscendo coerentemente alla stessa una legittimazione, comunque eccezionale e straordinaria, a ricorrere dinanzi al Giudice amministrativo.

È, quindi, evidente la differenza di dette previsioni normative comunque eccezionali (che proprio in ragione della loro eccezionalità non deviano rispetto al principio fondamentale della giurisdizione amministrativa di "diritto soggettivo") con la disposizione di cui all'art. 120, comma 2 bis, primo e secondo inciso cod. proc. amm., oggetto del presente scrutinio, che invece "rende" stabilmente un soggetto privato *ex lege* portatore di interesse pubblico alla formazione anticipata (e non più discutibile) della platea dei concorrenti in un momento antecedente all'esame delle offerte (interesse di cui viceversa non potrebbe non essere portatrice unicamente la pubblica amministrazione).

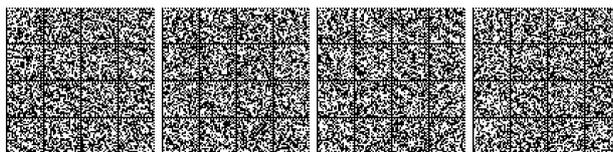
In ciò si manifesta tutta la irragionevolezza e contrarietà della disposizione in esame rispetto al principio costituzionale di effettività alla tutela giurisdizionale, poiché evidentemente finalizzata a "incaricare" un soggetto privato della tutela *ex lege* di un interesse pubblico, con costi ed oneri economici - come vedremo di qui a breve - eccessivi.

Invero, la citata disposizione del codice del processo amministrativo, nell'imporre la necessità, pena l'incorrere nella preclusione di cui allo stesso comma 2 bis, secondo inciso, della immediata contestazione in sede giurisdizionale delle ammissioni (con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria), sostanzialmente onera l'impresa partecipante alla gara (nel caso di specie la ricorrente La Cascina) ad impugnare (a prescindere da ogni concreta utilità nel senso in precedenza delineato) le ammissioni di altri soggetti partecipanti (*rectius* nella fattispecie Novability, Ontario s.r.l. e l'ATI Medica Sud S.r.l. - Panacea Soc. Coop. a r.l.), impugnazione che potrebbe rivelarsi inutile nel momento in cui la stessa impresa ricorrente dovesse venire a conoscenza in una fase successiva dell'aggiudicazione definitiva della gara in proprio favore ovvero, all'opposto, della propria collocazione in graduatoria in posizione talmente deteriorata da non ritenere più utile alcuna contestazione.

È, infatti, evidente che al momento della ammissione delle ditte in gara la posizione delle concorrenti è neutra o meglio indifferenziata in quanto solo potenzialmente lesiva.

Il bene della vita cui aspira la concorrente in gara è l'aggiudicazione dell'appalto sicché il suo interesse a contestare l'ammissione (pur illegittima) delle altre concorrenti si concretizza solo alla fine della procedura allorquando la posizione in graduatoria cristallizzata dal provvedimento di aggiudicazione definitiva determina quel grado di differenziazione idoneo a radicare l'interesse al ricorso.

Il contrasto con i menzionati principi costituzionali (effettività della tutela giurisdizionale desumibile dagli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2 e 113, commi 1 e 2 Cost. e dagli artt. 1 cod. proc. amm. ["La giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto



europeo] e 7, comma 7 cod. proc. amm. [“Il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela degli interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi”) è ancora più netto se si considera che l’impugnazione in materia di appalti pubblici (e quindi anche del provvedimento di ammissione di cui al comma 2 bis dell’art. 120 cod. proc. amm.) è soggetta ad un contributo unificato con importi elevati nel corso degli ultimi anni (*cf.* art. 13, comma 6 bis, lett. *d*) d.p.r. n. 115/2002: “Il contributo unificato per i ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato è dovuto nei seguenti importi: ... *d*) per i ricorsi di cui all’articolo 119, comma 1, lettere *a*) e *b*), del codice di cui all’allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, il contributo dovuto è di euro 2.000 quando il valore della controversia è pari o inferiore ad euro 200.000; per quelle di importo compreso tra euro 200.000 e 1.000.000 il contributo dovuto è di euro 4.000 mentre per quelle di valore superiore a 1.000.000 di euro è pari ad euro 6.000. Se manca la dichiarazione di cui al comma 3-*bis* dell’articolo 14, il contributo dovuto è di euro 6.000; ...”).

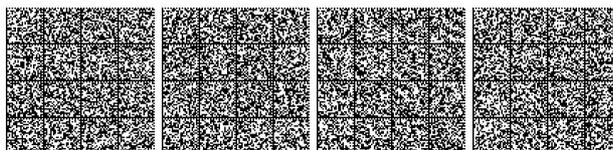
Concludendo sul punto, va rimarcato che il principio, sottostante alle citate norme costituzionali, di effettività della tutela giurisdizionale a fronte della violazione di una posizione giuridica soggettiva, inevitabilmente implica la libertà - tanto più rilevante alla luce dei costi di accesso alla giustizia amministrativa - del soggetto (nel caso di specie l’impresa ricorrente La Cascina) di autodeterminarsi in ordine alla concretezza ed attualità dell’interesse ad agire (contro le altrui ammissioni alla gara *de qua*), e quindi la libertà di stabilire autonomamente senza coartazione alcuna (anche da parte del “legislatore” e quindi, in caso di inerzia rispetto alla impugnazione delle ammissioni, senza incorrere nella sanzione processuale della inammissibilità del ricorso proposto avverso l’aggiudicazione definitiva, discendente nella fattispecie in esame dalla applicazione dell’art. 120, comma 2 bis, secondo inciso cod. proc. amm.) se l’azione giurisdizionale risponde ad un proprio effettivo interesse, ovvero di decidere di astenersi dall’agire in giudizio, se detto interesse non dovesse essere ritenuto sussistente, come accade appunto nell’ipotesi del provvedimento di ammissione, rispetto al quale non è dato sapere (nel momento in cui detto provvedimento viene adottato) se il soggetto ammesso potrà mai essere aggiudicatario, ovvero se si collocherà in una posizione della graduatoria finale, tale da non poter mai ambire all’aggiudicazione quand’anche fosse dimostrata l’illegittima presenza in graduatoria di soggetti in posizione migliore rispetto alla propria.

3.3. - La contestata disposizione (art. 120, comma 2 bis, primo e secondo inciso cod. proc. amm., nella parte in cui contempla l’onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione e comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l’aggiudicazione definitiva da parte di chi ha ommesso di impugnare tempestivamente l’ammissione dell’aggiudicatario) è, altresì, irrazionale alla stregua dell’art. 3, comma 1 Cost. (oltre che degli artt. 24, commi 1 e 2, 103, comma 1 e 113, commi 1 e 2 Cost.) in forza dell’ulteriore considerazione di seguito esposta, che mette ulteriormente in risalto il contrasto della nuova disciplina processuale con il principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale di cui si è detto al precedente paragrafo, qui ulteriormente sviluppato anche sotto la lente della violazione del principio di ragionevolezza.

Il legislatore al terzo inciso del comma 2 bis ha, infatti, considerato inammissibile l’impugnazione della proposta di aggiudicazione e degli altri atti endoprocedimentali privi di immediata lesività, sostanzialmente riconfermando la regola generale tradizionale (i.e. inammissibilità dell’impugnazione giurisdizionale rivolta avverso atti endoprocedimentali non immediatamente lesivi), regola che è invece irragionevolmente derogata dai primi due periodi del comma 2 bis con riferimento ad un atto endoprocedimentale quale l’ammissione, pur essendo lo stesso privo di immediata lesività dal punto di vista del concorrente, ma dal legislatore ritenuto evidentemente lesivo dal punto di vista dell’interesse generale (alla anticipata ed incontestata formazione della platea dei concorrenti), della cui tutela si deve pertanto fare carico lo stesso concorrente (anche se detto interesse pubblico potrebbe non coincidere mai con un interesse del partecipante alla gara, personale, concreto ed attuale al conseguimento del bene della vita, *rectius* aggiudicazione della gara).

Ai fini del sindacato di costituzionalità della disposizione contestata per contrasto con il principio di eguaglianza ex art. 3, comma 1 Cost. si deve, dunque, considerare come termine di raffronto (*cd. tertium comparationis*) il disposto del terzo inciso dell’art. 120, comma 2 bis cod. proc. amm. (“È altresì inammissibile l’impugnazione della proposta di aggiudicazione, ove disposta, e degli altri atti endoprocedimentali privi di immediata lesività”).

In sostanza, riprendendo gli argomenti di cui al paragrafo 3.2, si ribadisce che un interesse al ricorso meramente ipotetico viene irragionevolmente trasmutato dal legislatore del 2016 (art. 120, comma 2 bis, primo e secondo periodo cod. proc. amm.) in un interesse concreto e attuale, introducendo una sorta di presunzione legale ed astratta di interesse al ricorso avverso le ammissioni (tuttavia in concreto non sussistente) e, corrispondentemente, di lesione di detto interesse, mentre analoga operazione è stata espressamente esclusa dal terzo inciso della disposizione in commento con riferimento a tutti gli “altri atti endoprocedimentali privi di immediata lesività”.



Tuttavia, la lesione è - come già visto al precedente punto 3.2 - tradizionalmente intesa come fatto connesso all'esistenza di una effettiva e attuale lesione che preclude all'interessato il conseguimento del bene della vita cui aspira, nel caso di specie rappresentato dall'aggiudicazione della gara.

Pertanto, se si può certamente ritenere ragionevole l'esclusione dell'onere di immediata impugnazione degli atti endoprocedimentali privi di immediata lesività, sancita dalla terzo inciso dell'art. 120, comma 2 bis cod. proc. amm., appare viceversa irragionevole la previsione di cui al primo e secondo periodo della disposizione in esame circa l'onere di immediata impugnazione del provvedimento di ammissione (con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha ommesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria), pur rientrando lo stesso nella categoria degli atti endoprocedimentali privi di immediata lesività, secondo la visione tradizionale della nozione di interesse ad agire.

La previsione *de qua* si pone - come detto - in contrasto sia con i richiamati principi di cui all'art. 100 cod. proc. civ. in tema di "Interesse ad agire", sia con il principio sotteso agli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1 e 113, commi 1 e 2 Cost., alla cui stregua la giurisdizione amministrativa è orientata ad apprestare tutela ad una posizione sostanziale correlata ad un bene della vita in questo caso facente capo all'impresa partecipante alla gara (*i.e.* in ultima analisi l'aggiudicazione della gara stessa).

Nel modello di impugnabilità immediata delle ammissioni di cui al novellato art. 120, comma 2 bis, primo e secondo periodo cod. proc. amm., invece, essendo l'esito della competizione ancora futuro ed incerto, non è dato scorreggere una posizione sostanziale che giustifichi l'accesso al giudice.

La disposizione in esame pone, pertanto, in capo al partecipante un onere inutile, economicamente gravoso, ed irragionevole (la cui violazione comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha ommesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria) - alla stregua del principio di effettività della tutela giurisdizionale desumibile dal combinato disposto degli artt. 24, commi 1 e 2, 103, comma 1 e 113, commi 1 e 2 Cost. e del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1 Cost. rispetto all'interesse realmente perseguito (*i.e.* conseguimento dell'aggiudicazione dell'appalto).

In precedenza questa Sezione del T.A.R. Puglia, Bari, con sentenza dell'8.11.2016, n. 1262 non aveva mancato di evidenziare che "... la novella legislativa di cui all'art. 120, comma 2 bis, d. lgs n. 50/2016 confligge con il quadro giurisprudenziale, storicamente consolidatosi, atteso che veicola nell'ordinamento l'onere di immediata impugnazione dell'ammissione di tutti gli operatori economici - quale condizione di ammissibilità della futura impugnazione del provvedimento di aggiudicazione - anche in carenza di un'effettiva lesione od utilità concreta. ...".

Anche T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, 20.12.2016, n. 5852 aveva rilevato che "... La peculiarità del nuovo rito risiede, oltre che nel circoscritto ambito di applicazione - volto a cristallizzare la definitività di una peculiare *sub fase* delle gare d'appalto creando una struttura bifasica della tutela *in subiecta materia* - nell'utilizzo dello strumento processuale come veicolo per creare una correlazione del tutto inusuale tra interesse ad agire in giudizio e pretesa sostanziale, sicché, come rilevato anche dai primi commenti alla disciplina in questione, il legislatore avrebbe introdotto una sorta di presunzione legale di lesione, non direttamente correlata alla lesione effettiva e concreta di un bene della vita secondo la dimensione sostanzialistica dell'interesse legittimo ormai invalsa nel nostro ordinamento. ...".

La stessa pronuncia del Tribunale Campano affermava:

«... Astrattamente parlando, il nuovo rito superaccelerato, così come costruito, sembra porsi in contrasto con le garanzie costituzionali di azione in giudizio e tutela contro gli atti della pubblica amministrazione ex artt. 24 e 113 Cost. e questo a causa dell'onere di immediata impugnativa dei provvedimenti di aggiudicazione e esclusione indicati a fronte dell'assenza di un interesse concreto e attuale al ricorso. Sicché, nonostante alcuni tra i primi interpreti abbiano ricostruito questa presunzione assoluta di lesività dei provvedimenti come una sorta di interesse alla legittima formazione della platea dei concorrenti ammessi alle successive fasi della procedura, sul modello processuale del contenzioso elettorale di cui all'art. 129 c.p.a. (nel quale, tuttavia, sono impugnabili i provvedimenti immediatamente lesivi del diritto a partecipare al procedimento elettorale preparatorio), ciò non toglie che un sistema così congegnato potrebbe astrattamente far scivolare il contenzioso in materia di appalti verso un modello di giudizio di diritto oggettivo contrario agli artt. 24 e 113 Cost. ed escluso dalla giurisprudenza (*cf.* Ad. Plenaria n. 4 del 13 aprile 2015, per la quale il processo amministrativo si basa pur sempre sul principio dispositivo in relazione all'ambito della domanda di parte e la giurisdizione amministrativa di legittimità è pur sempre una giurisdizione di tipo soggettivo, sia pure con aperture parziali alla giurisdizione di tipo oggettivo in precisi, limitati ambiti tra le quali la valutazione sostitutiva dell'interesse pubblico, da parte del giudice, in sede di giudizio cautelare). ...».

I dubbi in precedenza esposti sono stati di recente evidenziati dall'ordinanza del T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I n. 88 del 17.1.2018 che ha sollevato la corrispondente questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea al fine di verificare la compatibilità euro-unitaria della norma processuale interna (art. 120, comma 2 bis cod.



proc. amm. nella parte in cui contempla l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni) con la disciplina europea in materia di diritto di difesa, di giusto processo e di effettività sostanziale della tutela giurisdizionale (i.e. artt. 6 e 13 della CEDU, art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e art. I direttiva n. 89/665/CEE).

In detta occasione, sia pure sotto la lente di ingrandimento del confronto della norma processuale nazionale con la disciplina europea, è stato condivisibilmente rimarcato come il disancoramento dell'interesse ad agire rispetto ad una utilità personale, concreta ed attuale dell'impresa partecipante alla gara (costretta a contestare le ammissioni in forza della censurata disposizione), dà vita ad una sorta di tutela giurisdizionale amministrativa / giudizio di diritto "oggettivo" (cfr. punto D della motivazione della citata ordinanza del T.A.R. Piemonte n. 88/2018), dove un operatore è obbligato ad impugnare immediatamente le ammissioni di tutti gli altri concorrenti, senza sapere ancora chi potrà essere l'aggiudicatario e, parimenti, senza sapere se lui stesso si collocherà in graduatoria in posizione utile per ottenere e/o contestare l'aggiudicazione dell'appalto.

Si introduce, pertanto, una sorta di giudizio di "diritto oggettivo" che è contrario non solo ai principi europei invocati dal T.A.R. Piemonte, Torino nella citata ordinanza, ma anche ai principi costituzionali di cui agli artt. 24, commi 1 e 2, 103, comma 1 e 113, commi 1 e 2 Cost. (in tema di effettività della tutela giurisdizionale), i quali plasmano il diritto di azione a mo' di diritto azionabile unicamente dal titolare di un interesse personale, attuale e concreto e che nelle gare d'appalto non può non consistere nel conseguimento della aggiudicazione ovvero al più, quale modalità strumentale al perseguimento del medesimo fine, nella *chance* derivante dalla rinnovazione della gara.

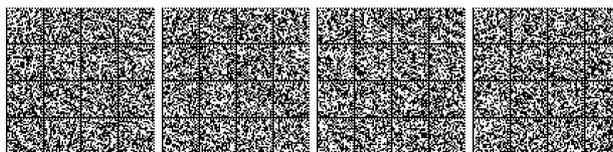
E ciò - come evidenziato in precedenza e qui ribadito per rimarcare ulteriormente il contrasto tra il giudizio di "diritto oggettivo" implicito nella contestata previsione di cui al comma 2 bis, primo e secondo periodo dell'art. 120 cod. proc. amm., nella parte in cui impone l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni (con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicatario), ed il sistema di "diritto soggettivo" di giustizia amministrativa sottostante ai citati principi costituzionali - nell'ambito di un quadro di giustizia amministrativa tradizionalmente fondato, appunto, sulla tutela di "diritto soggettivo" e sul "potere" ex art. 24, comma 1 Cost. (non già sul "dovere" inteso nel senso di onere), in capo all'attore ("Tutti possono ..."), di "... agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi".

Il contrasto con i principi costituzionali si realizza nel momento in cui il legislatore attribuisce ad un soggetto privato (i.e. impresa partecipante alla gara) la tutela in via esclusiva di un interesse pubblico (come detto alla anticipata e non più contestabile formazione della platea dei concorrenti), interesse che potrebbe non coincidere mai con l'interesse privato, il tutto reso ancor più del gravoso se si considerano gli esborsi economici ingenti che sono necessari per promuovere eventualmente anche plurimi e distinti ricorsi giurisdizionali avverso distinte ammissioni.

La censurata norma processuale potrebbe, quindi, avere un effetto dissuasivo con riferimento ad iniziative processuali notevolmente anticipate (e sensibilmente costose) rispetto al verificarsi della concreta lesione, così ulteriormente aggravando la violazione del principio costituzionale di tutela del diritto di difesa (art. 24 Cost.), ovvero, all'opposto, un effetto di proliferazione dei ricorsi giurisdizionali, effetto evidentemente non compatibile con il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, comma 2 Cost.

Peraltro, la previsione di una "preclusione processuale" ex art. 120, comma 2 bis, secondo inciso cod. proc. amm. non è giustificabile neanche alla luce del principio di diritto espresso dalla sentenza della Corte costituzionale n. 94 del 4.5.2017 (con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 3 cod. proc. amm. nella parte in cui prevede un termine di decadenza per l'esperimento dell'azione di risarcimento danni da provvedimento amministrativo illegittimo). Invero, in detta sentenza la Corte costituzionale - nel respingere la questione di costituzionalità - ha ritenuto comunque sindacabile la discrezionalità del legislatore (nella disciplinare gli istituti processuali ed in particolare nel contemplare termini decadenziali) unicamente in ipotesi di manifesta irragionevolezza (cfr. punto 6.1 della motivazione).

Ad avviso di questo Collegio, nel caso di specie, la disposizione di cui all'art. 120, comma 2 bis cod. proc. amm. in tema di "preclusione processuale" appare manifestamente irragionevole poiché la prima parte della norma in commento (*rectius* primo inciso del comma 2 bis) pone - come visto in precedenza - in capo al partecipante un onere (i.e. immediata contestazione in sede giurisdizionale delle ammissioni la cui violazione comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicatario) inutile, economicamente gravoso, ed irragionevole - alla stregua del principio di effettività della tutela giurisdizionale desumibile dal combinato disposto degli artt. 24, commi 1 e 2, 103, comma 1 e 113, commi 1 e 2 Cost. e del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1 Cost. - rispetto all'interesse realmente perseguito dalla parte (i.e. conseguimento dell'aggiudicazione dell'appalto), ovvero comportante un effetto di proliferazione dei ricorsi giurisdizionali, effetto evidentemente non compatibile con il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, comma 2 Cost.



Il contrasto della disposizione in esame (comma 2 *bis*) con i richiamati principi costituzionali va, altresì, analizzato alla luce del *dictum* di cui a Corte cost. n. 241/2017.

Premette la Corte delle Leggi nella citata sentenza che “il controllo di costituzionalità, vertendosi in materia di istituti processuali, per la cui conformazione il legislatore gode di ampia discrezionalità, deve limitarsi a riscontrare se sia stato o meno superato il limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute”, principio che si rinviene anche nella pregressa giurisprudenza costituzionale (*cf. ex multis* sentenza n. 221/2008; sentenza n. 50/2010; sentenza n. 229/2010; sentenza n. 17/2011; sentenza n. 155/2014; sentenza n. 71/2015).

In particolare, nella sentenza n. 241/2017, con riferimento alla questione di costituzionalità del disposto di cui all'ultimo capoverso dell'art. 152 disp. att. cod. proc. civ. inserito dall'art. 38 decreto legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111/2011 (“A tale fine la parte ricorrente, a pena di inammissibilità di ricorso, formula apposita dichiarazione del valore della prestazione dedotta in giudizio, quantificandone l'importo nelle conclusioni dell'atto introduttivo”) per l'eccessiva gravosità - secondo la prospettazione del giudice rimettente - della sanzione della inammissibilità del ricorso in quanto integrerebbe una penalizzazione irragionevole e sproporzionata a fronte del mancato adempimento di rilevanza formale, il Giudice delle Leggi opera una verifica circa la correttezza del bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti:

«... Tale riscontro va operato attraverso la verifica «che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 71 del 2015). ...».

In relazione al caso specifico oggetto di scrutinio, la Corte costituzionale ha ravvisato la *ratio* della disposizione oggetto di scrutinio (*i.e.* ultimo capoverso dell'art. 152 disp. att. cod. proc. civ.) - in uno ad altra previsione introdotta dall'art. 52 legge n. 69/2009 (*rectius* ultima parte dell'art. 152 disp. att. cod. proc. civ.) in forza della quale il giudice nei giudizi per prestazioni previdenziali non può liquidare spese, competenze ed onorari superiori al valore della prestazione dedotta in giudizio - nello scopo di deflazionare il contenzioso bagattellare.

Pertanto, la Consulta evidenzia come entrambe le disposizioni in esame (quella oggetto di censura introdotta dall'art. 38 decreto legge n. 98/2011 e quella introdotta dall'art. 52 legge n. 69/2009) perseguano lo stesso scopo di deflazionare il contenzioso privo di rilevanza economica; che anzi la norma che prevede di non liquidare le spese in misura superiore al valore della prestazione dedotta in giudizio già di per sé sola è idonea a perseguire pienamente lo scopo con effetto deflattivo certamente in grado di scoraggiare l'instaurarsi di liti pretestuose.

Sottolinea, tuttavia, la Corte costituzionale a tal riguardo:

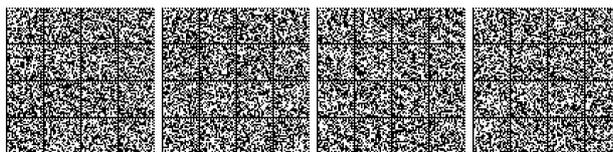
«... L'obiettivo di evitare la strumentalizzazione del processo, attraverso la sanzione di inammissibilità, va bilanciato con la garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale e della sua effettività.

Seppure, infatti, la declaratoria di inammissibilità non precluda la riproposizione dell'azione giudiziaria, essa si traduce comunque in un aggravio per la parte, che dovrà ricominciare *ex novo* il giudizio.

Pertanto, le conseguenze sfavorevoli derivanti dall'inammissibilità non sono adeguatamente bilanciate dall'interesse ad evitare l'abuso del processo che è già efficacemente realizzato dalla disciplina introdotta dalla novella di cui all'art. 52 della legge n. 69 del 2009.

L'eccessiva gravità della sanzione e delle sue conseguenze, rispetto al fine perseguito, comporta, quindi, la manifesta irragionevolezza dell'art. 152 disp. att. cod. proc. civ., ultimo periodo, il quale prevede che «A tale fine la parte ricorrente, a pena di inammissibilità di ricorso, formula apposita dichiarazione del valore della prestazione dedotta in giudizio, quantificandone l'importo nelle conclusioni dell'atto introduttivo». ...».

Traslando il ragionamento operato dalla Corte costituzionale con la menzionata sentenza n. 241/2017 alla fattispecie in esame (scrutinio di costituzionalità dell'art. 120, comma 2 bis, primo e secondo periodo cod. proc. amm.), si può giungere alla conclusione che la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva, per omessa tempestiva impugnazione (alla stregua dell'art. 120, comma 2 bis, primo periodo cod. proc. amm.) della ammissione dell'impresa aggiudicataria, si traduce in un aggravio eccessivo per la parte ricorrente, che comunque - diversamente dall'ipotesi di cui alla sentenza n. 241/2017 - non potrà neanche “... ricominciare *ex novo* il giudizio ...”. Infatti, in detta evenienza l'autonoma e separata impugnazione della aggiudicazione - come appunto accaduto nel caso di specie (ricorso di La Cascina Global Service) - sarà comunque e sempre inammissibile in mancanza della previa tempestiva impugnazione della ammissione della impresa aggiudicataria.



In altri termini, il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti è operato dal legislatore con la previsione di cui al comma 2 bis in modo tale da determinare il sacrificio e la compressione di uno di essi (*rectius* garanzia dell'accesso alla tutela giurisdizionale e della sua effettività desumibile dal combinato disposto degli artt. 3, 24, 103, 111 e 113 Cost.) in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale.

Ne consegue che il citato comma 2 bis non passa indenne il test di proporzionalità (di cui si fa menzione il punto 2.7 della motivazione di Corte cost. n. 23/2015 richiamando Corte cost. n. 1130/1988), nel senso di valutare se la norma oggetto di scrutinio (nel caso di specie comma 2 bis), con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate (a tal fine si potrebbe anche considerare la previsione di importi elevati di contributo unificato ex art. 13 d.p.r. n. 115/2002), prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi. Pertanto, analogamente alla fattispecie definita da Corte cost. n. 241/2017, si può ritenere che le conseguenze sfavorevoli (eccessive), derivanti dalla declaratoria di inammissibilità (alla stregua dell'art. 120, comma 2 bis cod. proc. amm.) del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha ommesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria, non sono adeguatamente bilanciate con l'interesse pubblico ad evitare l'abuso del processo, interesse che si può ritenere già efficacemente realizzato grazie alla previsione (sufficiente a tale scopo) di cui all'art. 13, comma 6 bis, lett. d) d.p.r. n. 115/2002 (disposizione che impone importi elevati di contributo unificato in materia di rito degli appalti pubblici).

In conclusione, l'eccessiva gravità della sanzione della inammissibilità di cui all'art. 120, comma 2 bis, secondo periodo cod. proc. amm. rispetto al fine perseguito dal legislatore comporta la manifesta irragionevolezza del citato comma 2 bis il quale prevede "L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale".

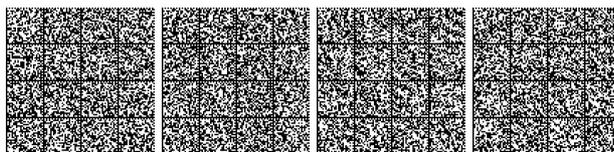
Anche alla luce del principio di diritto di cui a Corte cost. n. 229/2010 la disposizione in commento (comma 2 bis) non supera indenne il sindacato di costituzionalità alla stregua del principio costituzionale di ragionevolezza.

Invero, - diversamente dalla fattispecie oggetto della citata sentenza della Corte costituzionale - la previsione in commento non "... si inserisce, in modo coerente, nel sistema processuale ...", in quanto, come in precedenza evidenziato, introduce una ipotesi di "giurisdizione amministrativa oggettiva" (e cioè avente funzione di oggettiva verifica, di carattere generale, del rispetto della legalità dell'azione amministrativa, con onere di impugnazione *ex lege* posto a carico di un privato, pur in mancanza di una utilità concreta ed attuale soggettivamente intesa) eccentrica e distonica rispetto ad un sistema di giustizia amministrativa tradizionalmente e costituzionalmente impostato sulla giurisdizione / giustizia di diritto "soggettivo" e sul "potere" ex art. 24, comma 1 Cost. (non già sul "dovere" / onere), in capo all'attore di "... agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi". Ad analoghe conclusioni si perviene anche alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 44/2016 e n. 121/2016, che, nel ribadire l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione degli istituti processuali con il solo limite della manifesta irragionevolezza, esclude la legittimità costituzionale della imposizione di oneri ovvero della introduzione di modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale.

Ritiene questo Collegio che nel caso di specie sia configurabile l'ipotesi della impossibilità ovvero estrema difficoltà per l'esercizio del diritto di difesa e lo svolgimento dell'attività processuale, in quanto - come visto in precedenza - l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni ex comma 2 bis senza alcuna utilità per l'operatore economico nel momento in cui detto onere è imposto dall'ordinamento, in combinato disposto con la previsione del gravoso contributo unificato in materia di rito degli appalti ex art. 13, comma 6 bis, lett. d) d.p.r. n. 115/2002, indubbiamente comportano una grave compressione del diritto costituzionale di difesa ex art. 24 Cost., con ciò realizzando quella manifesta irragionevolezza (rilevante ai fini di cui all'art. 3, comma 1 Cost.) che certamente costituisce un limite alla discrezionalità del legislatore in materia di conformazione degli istituti processuali (ivi compresi termini di decadenza e preclusioni processuali).

3.4. - Inoltre, la necessità, alla stregua della previsione dell'art. 120, comma 2 bis, primo e secondo periodo cod. proc. amm., di proporre plurimi ricorsi avverso le singole ammissioni si pone in contrasto con il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3, comma 1 Cost., con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (ex artt. 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2 e 113, commi 1 e 2 Cost.), con il principio del giusto processo (ex art. 111, comma 1 Cost.) e con il principio della ragionevole durata del processo (ex art. 111, comma 2 Cost.), poiché il meccanismo processuale delineato dal legislatore del 2016 determina inevitabilmente il proliferare di azioni giurisdizionali avverso plurime ammissioni relativamente alla stessa procedura di gara in violazione dei principi di economia processuale e concentrazione.

Conseguentemente, o si concretizza l'eventualità di una "ingiusta" (alla stregua delle argomentazioni in precedenza esposte) declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi (come la società La Cascina Global Service) ha ommesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicataria (ipotesi ricorrente nel caso di specie laddove si desse applicazione all'art. 120, comma 2 bis cod. proc. amm.), ovvero, all'opposto, il contenzioso in materia di ammissioni alle gare pubbliche corre il serio rischio di trasformarsi in



una “guerra” di tutti (gli ammessi) contro tutti, se i partecipanti alla gara propongono tempestivamente ricorso avverso le ammissioni alla stregua del citato comma 2 bis (come avvenuto nella fattispecie concreta oggetto di rimessione alla Corte costituzionale di cui all’ordinanza di questo T.A.R. n. 903 del 20.6.2018).

A ciò poi si aggiunge la necessità non solo di impugnare tempestivamente l’ammissione di tutti i soggetti partecipanti alla procedura di gara, ma successivamente anche di proporre un separato giudizio avverso l’aggiudicazione definitiva, come ritenuto dal Consiglio di Stato, Sez. V con ordinanza n. 1059 del 14.3.2017, con ulteriore aggravio per la parte in termini di corresponsione di contributo unificato ai sensi dell’art. 13, comma 6 bis, lett. d) d.p.r. n. 115/2002.

3.5. - Infine, per quanto concerne il contrasto con le norme interposte (rilevanti ai fini di cui all’art. 117, comma 1 Cost.) rappresentate dai citati artt. 6 e 13 della CEDU, si deve in primo luogo evidenziare che questo T.A.R., così come ogni giudice comune, non può autonomamente disapplicare la norma interna che ritenga incompatibile con la Convenzione europea dei diritti dell’uomo, diversamente da quanto previsto per il diritto dell’Unione Europea a partire dalle sentenze della Corte di Giustizia Simmenthal del 1978 e della Corte Cost. n. 170/1984 (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 4.3.2015, n. 2).

Infatti, nonostante taluni orientamenti giurisprudenziali e dottrinari di segno contrario, il Giudice delle Leggi ha più volte chiarito come sulle norme interne contrastanti con le norme pattizie internazionali, ivi compresa la CEDU, spetti esclusivamente alla stessa Corte costituzionale il sindacato di costituzionalità accentrato (cfr. Corte cost., n. 348/2007 e n. 349/2007; n. 39/2008; nn. 311 e 317 del 2009; nn. 138 e 187 del 2010; nn. 1, 80, 113, 236, 303, del 2011).

Le norme della CEDU, così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, assumono rilevanza nell’ordinamento italiano quali “norme interposte”. Alla CEDU è riconosciuta un’efficacia intermedia tra legge e Costituzione, volta ad integrare il parametro di cui all’art. 117, comma 1 Cost. che vincola il legislatore nazionale, statale e regionale, a conformarsi agli obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Tale posizione non muta anche a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona che all’art. 6, par. 2 (del nuovo Trattato sull’Unione Europea) prevede una adesione dell’Unione Europea alla Convenzione CEDU. Anche tale innovazione (peraltro non ancora avvenuta) non ha “comportato un mutamento della collocazione delle disposizioni della CEDU nel sistema delle fonti, tale da rendere ormai inattuale la concezione delle norme interposte” (Corte cost. n. 80/2011).

Di conseguenza, qualsiasi giudice, allorché si trovi a decidere di un contrasto tra la CEDU e una norma di legge interna, sarà tenuto a sollevare un’apposita questione di legittimità costituzionale.

Rimane salva l’interpretazione “conforme alla Convenzione EDU”, e quindi conforme agli impegni internazionali assunti dall’Italia, delle norme interne in contestazione. Tale interpretazione, anzi, si rende doverosa per il giudice che, prima di sollevare un’eventuale questione di legittimità, è tenuto ad interpretare la disposizione nazionale in modo conforme a Costituzione (*ex multis*, Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239, punto 3 del considerato in diritto).

Nel caso ora in esame, risulta esservi una tensione (non sanabile neanche con una interpretazione “conforme alla Convenzione EDU”, stante il chiaro ed inequivoco tenore della contestata norma processuale di cui all’art. 120, comma 2 bis, primo e secondo periodo cod. proc. amm.) tra la norma processuale interna che impone l’onere di immediata impugnazione di un atto (l’ammissione) privo di immediata lesività (onere, la cui violazione comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l’aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l’ammissione dell’aggiudicataria) ed il diritto fondamentale ad un giusto ed effettivo processo desumibile dagli artt. 6 e 13 della CEDU.

Analogamente a quanto evidenziato al precedente paragrafo 3.2 con riferimento al corrispondente principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale, il principio sottostante al combinato disposto degli artt. 6 e 13 della CEDU, di effettività del ricorso a fronte della violazione di un diritto, inevitabilmente implica la libertà - tanto più rilevante alla luce dei costi di accesso alla giustizia amministrativa - del soggetto (nel caso di specie l’impresa ricorrente La Cascina) di autodeterminarsi in ordine alla concretezza ed attualità dell’interesse ad agire (contro le altrui ammissioni alla gara *de qua*), e quindi la libertà di stabilire autonomamente senza coartazione alcuna (anche da parte del “legislatore” e quindi, in caso di inerzia rispetto alla impugnazione delle ammissioni, senza incorrere nella sanzione processuale della inammissibilità del ricorso proposto avverso l’aggiudicazione definitiva, discendente nella fattispecie in esame dalla applicazione dell’art. 120, comma 2 bis, secondo inciso cod. proc. amm.) se l’azione giurisdizionale risponde ad un proprio effettivo interesse, ovvero di decidere di astenersi dall’agire in giudizio, se detto interesse non dovesse essere ritenuto sussistente, come accade appunto nell’ipotesi del provvedimento di ammissione, rispetto al quale non è dato sapere (nel momento in cui detto provvedimento viene adottato) se il soggetto ammesso potrà mai essere aggiudicatario, ovvero se si collocherà in una posizione della graduatoria finale, tale da non poter mai ambire all’aggiudicazione quand’anche fosse dimostrata l’illegittima presenza in graduatoria di soggetti in posizione migliore rispetto alla propria.

4. - Conclusivamente il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell’art. 120, comma 2 bis, primo e secondo periodo cod. proc. amm. (comma aggiunto dall’art. 204, comma 1, lettera b) d.lgs n. 50/2016), limitatamente all’onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione, per contrasto con



gli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 111, commi 1 e 2, 113, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione e 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepita con legge 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui onera l'impresa partecipante alla gara ad impugnare immediatamente le ammissioni delle altre imprese partecipanti alla stessa gara, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo della disposizione ("L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale") e laddove comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicatario.

La previsione (art. 120, comma 2 bis cod. proc. amm.), per risultare conforme alle citate norme costituzionali, deve essere depurata dai periodi indicati (primo e secondo) per quanto concerne l'onere di immediata impugnazione delle ammissioni, al fine di considerare ammissibile l'impugnazione della aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di gravare il provvedimento di ammissione dell'aggiudicatario e di consentire l'operatività del tradizionale orientamento in forza del quale un atto amministrativo deve essere immediatamente contestato in sede giurisdizionale solo se immediatamente lesivo (e tale non può essere considerato l'atto di ammissione per quanto in precedenza esposto).

Né è possibile procedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in esame, stante l'inequivoco tenore della stessa che impone l'onere di immediata impugnazione dell'atto di ammissione pena l'incorrere nella preclusione sopra descritta e comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicatario.

5. - Alla luce delle considerazioni che precedono è sospesa ogni decisione sulla predetta controversia, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Terza Sezione, visti gli artt. 79, comma 1 cod. proc. amm., 134 Cost., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 120, comma 2 bis, primo e secondo periodo cod. proc. amm. (comma aggiunto dall'art. 204, comma 1, lettera b) d.lgs n. 50/2016), limitatamente all'onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione, nella parte in cui onera l'impresa partecipante alla gara ad impugnare immediatamente le ammissioni delle altre imprese partecipanti alla stessa gara, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo della disposizione ("L'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale") e laddove comporta la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omesso di impugnare tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicatario, per contrasto con gli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2, 113, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione e 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepita con legge 4 agosto 1955, n. 848, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti e le comunicazioni di rito.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gaudieri, Presidente

Francesco Cocomile, consigliere, estensore

Rosaria Palma, referendario

Il Presidente: GAUDIERI

L'estensore: COCOMILE



N. 139

Ordinanza dell'8 giugno 2018 del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di V. M.

Reati e pene - Lesioni personali stradali gravi o gravissime - Computo delle circostanze - Divieto di prevalenza e/o equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'articolo 590-bis, comma 7, cod. pen.

- Codice penale, art. 590-*quater*, introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, commi 2 e 3-*ter*, come, rispettivamente, modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera *b*), numeri 1) e 2), della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SESTA SEZIONE PENALE

Alla pubblica udienza del giorno 8 giugno 2018, presenti il pubblico ministero e il difensore dell'imputata, che la rappresenta ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 3 del codice di procedura penale, il giudice dott. Modestino Villani ha dato lettura della seguente ordinanza.

M. V. nell'odierno processo è imputata del delitto di cui all'art. 590-*bis*, c. 1, 5 numeri 2 e 7 del codice penale perché, alla guida dell'autovettura targata ... per negligenza, imprudenza, imperizia e violando le norme in materia di circolazione stradale, in particolare, non rispettando l'indicazione luminosa del semaforo proiettante luce rossa, investiva il pedone P. B. M. che stava impegnando l'attraversamento pedonale, procurando a quest'ultima lesioni personali (fratture maxillo-facciali, trauma cranico, frattura scapola) giudicate guaribili in giorni 60 s.c., con il concorso di colpa del pedone che a propria volta attraversava con luce semaforica rossa.

In Moncalieri (TO) in data 22 aprile 2016.

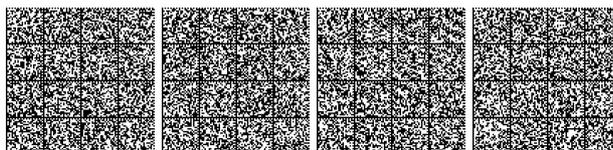
La difesa dell'imputata ha in via preliminare richiesto che il giudice rimettesse le parti dinanzi alla Corte costituzionale dubitando della legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, dell'art. 222, comma 2 e comma 3-*ter* e dell'art. 224, comma 2, del decreto legislativo n. 285/1992 nonché dell'art. 590-*bis* del codice penale, norme che impongono in caso di condanna la revoca della patente non consentendo alcuna valutazione discrezionale o potere del giudice di modulare la sanzione alla gravità del fatto.

Con nota integrativa del 7 maggio 2018 la difesa dell'imputata ha anche dubitato della costituzionalità dell'art. 590-*quater* del codice penale nella parte in cui non consente un giudizio di equivalenza o di prevalenza dell'attenuante del concorso di colpa della persona offesa rispetto alle aggravanti dell'art. 590-*bis* del codice penale.

Ad avviso di questo giudice le questioni sollevate dalla difesa dell'imputata sono non manifestamente infondate e rilevanti, nei limiti di cui si dirà in prosieguo di motivazione.

Elementi di fatto

Dalla formulazione del capo d'imputazione emerge che all'imputata è contestata la nuova fattispecie autonoma di reato prevista dall'art. 590-*bis* per aver causato, con le modalità di condotta sopra descritte, lesioni gravi alla persona offesa: con l'aggravante di aver commesso il fatto non rispettando l'indicazione luminosa del semaforo proiettante luce rossa e con l'attenuante del concorso di colpa del pedone che a propria volta attraversava con semaforo rosso.



La rilevanza delle questioni

In caso di condanna dell'imputata questo giudice sarebbe chiamato in primo luogo a valutare il rapporto tra le attenuanti e le aggravanti contestate non potendo, in forza del disposto dell'art. 590-*quater* del codice penale, emettere un giudizio di equivalenza o di prevalenza dell'attenuante del concorso di colpa, ancorché sulla applicabilità della suddetta attenuante non possano esservi dubbi essendo indicata già nel capo d'imputazione. Non potendo questo giudice attribuire all'imputato un grado di colpa maggiore di quello contenuto nel capo d'imputazione, necessariamente infatti dovrà tener conto del concorso della persona offesa che ha attraversato la strada allorquando il semaforo le indicava l'obbligo di fermarsi. L'applicazione dell'attenuante rende rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-*quater* del codice penale che impedisce di ritenere l'attenuante di cui sopra equivalente o prevalente rispetto all'aggravante — contestata nel capo d'imputazione — di avere l'imputata, alla guida della propria autovettura, attraversato anch'essa l'incrocio con semaforo proiettante luce rossa.

Di conseguenza questo giudice potrebbe ridurre la pena per l'attenuante del concorso di colpa esclusivamente fino alla metà della pena prevista per il delitto aggravato ai sensi del comma 5, n. 2 dell'art. 590-*bis* del codice penale (pena prevista: da un anno e sei mesi a tre anni) e dunque fino al minimo di mesi nove di reclusione. Se invece fosse possibile il bilanciamento, in caso di ritenuta equivalenza delle circostanze la pena minima potrebbe essere quella di mesi tre di reclusione e per l'ipotesi di prevalenza dell'attenuante la pena minima potrebbe essere quella di mesi uno e giorni quindici di reclusione.

In caso di condanna dell'imputata questo giudice dovrebbe poi applicare le sanzioni amministrative previste dall'art. 222 del codice della strada e in particolare dovrebbe disporre la revoca della patente, mentre in caso di dichiarazione di incostituzionalità della norma, la sanzione amministrativa sarebbe quella della sospensione della patente.

Di conseguenza non potrebbe dubitarsi della pertinenza delle questioni prospettate e della rilevanza delle stesse nel presente giudizio in relazione all'art. 590-*quater* del codice penale e all'art. 222 del decreto legislativo n. 285 del 1992.

Quanto invece all'art. 224, comma 2 del medesimo decreto legislativo — il quale prevede che quando la sanzione amministrativa accessoria è costituita dalla revoca della patente, il prefetto, entro quindici giorni dalla comunicazione della sentenza o del decreto di condanna irrevocabile, adotta il relativo provvedimento di revoca comunicandolo all'interessato e all'ufficio competente del Dipartimento per i trasporti terrestri — non ritiene questo giudice che la prospettata incostituzionalità sia rilevante in questo giudizio.

La norma prevede, infatti, una mera attività di tipo esecutivo, demandata al prefetto, con la quale viene data concreta attuazione alla sanzione amministrativa prevista dall'art. 222, comma 2 del decreto legislativo n. 285 del 1992. Ad assumere rilevanza in questo giudizio sono, invece, la legittimità costituzionale della sanzione amministrativa della revoca della patente e della determinazione del tempo necessario per poter conseguire un nuovo titolo abilitativo, non le modalità di attuazione concreta della revoca.

LE NORME LA CUI COSTITUZIONALITÀ È POSTA IN DUBBIO.

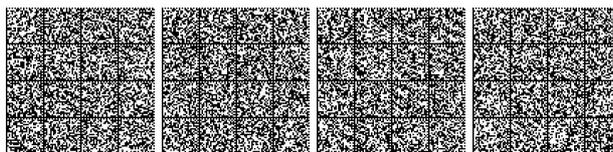
*L'art. 590-*quater* del codice penale.*

La questione di costituzionalità dell'art. 590-*quater* del codice penale nella parte in cui non consente un giudizio di equivalenza dell'attenuante del concorso di colpa della persona offesa rispetto alle aggravanti dell'art. 590-*bis* del codice penale risulta essere già stata sollevata dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma in relazione ad un'ipotesi di omicidio colposo.

Le motivazioni addotte dal giudice remittente nell'esaminare la disposizione dell'art. 590-*quater* del codice penale in relazione all'art. 589-*bis* del codice penale si attagliano, ad avviso di questo giudice, anche alla relazione tra art. 590-*quater* e art. 590-*bis* del codice penale.

Le stesse possono sinteticamente riassumersi, posto che la questione già pende innanzi alla Corte costituzionale, nei seguenti punti.

1. Con l'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41, il legislatore ha introdotto nel codice penale l'art. 590-*quater*, che disciplina il computo delle circostanze. La norma introduce per i reati di cui agli articoli 589-*bis*, 589-*ter*, 590-*bis* e 590-*ter* una deroga alla disciplina generale prevista dagli articoli 63 e seguenti del codice penale. In virtù di tale nuova disposizione, è dunque previsto il divieto di equivalenza o di prevalenza delle circostanze attenuanti (diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale) sulle circostanze aggravanti di cui agli articoli 589-*bis*, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 589-*ter*, 590-*bis*, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma e 590-*ter*. In caso di concorrenza di una o più delle predette circostanze aggravanti e di circostanze attenuanti, le diminuzioni conseguenti al riconoscimento delle attenuanti si operano sulla quantità di pena determinata ai sensi delle predette circostanze aggravanti.



2. La Corte costituzionale si è già espressa sulla legittimità in relazione a fattispecie analoghe, su tale divieto, stabilendo che le deroghe al bilanciamento possono essere ritenute costituzionalmente legittime, purché non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*cf.*: sentenza n. 68 del 2012).

3. In particolare ad avviso della Corte costituzionale le deroghe al bilanciamento delle circostanze non sono legittime se determinano un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale (*cf.*: sentenza n. 251 del 2012).

4. L'art. 590-*bis*, settimo comma prevede che qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole la pena è diminuita fino alla metà, consentendo al giudice di adeguare la sanzione al grado effettivo di colpa dell'imputato rispetto al fatto contestato.

5. In forza del divieto di dare prevalenza alle circostanze aggravanti dell'art. 590-*bis* e dell'obbligo di riconoscere la diminuzione solo sulla pena aggravata il soggetto al quale, come nel caso concreto, sia contestata l'aggravante dell'aver attraversato un'intersezione con il semaforo disposto al rosso, causando lesioni gravi, deve essere punito con una pena che in caso di riconoscimento del concorso di colpa va da mesi nove (anni uno e mesi sei ridotta della metà) ad anni due mesi undici e giorni ventinove di reclusione (anni tre meno un giorno). Laddove fosse possibile il bilanciamento e il riconoscimento della prevalenza dell'attenuante la pena irrogabile per l'ipotesi delle lesioni gravi andrebbe invece da mesi uno e giorni quindici a mesi undici e giorni ventinove di reclusione.

6. Per effetto della disposizione di cui all'art. 590-*quater* si ha un indiscriminato incremento del minimo pari a sei volte e si impedisce al giudice di parametrare la pena all'effettivo grado di colpa dell'imputato in rapporto a quella degli altri soggetti che hanno concorso a causare l'evento. Tale limitazione della discrezionalità del giudice nella valutazione del fatto appare arbitraria ed irragionevole, ed in netto contrasto con i principi costituzionali di cui gli articoli 3, e 27 della Costituzione.

7. Come la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare una pena eccessiva lede il principio di rieducazione della pena, qualora non sia proporzionata al reale disvalore della condotta punita, ed è in contrasto con l'art. 27 della Costituzione.

8. Pur restando insindacabili le valutazioni discrezionali sull'entità della pena che spettano in via esclusiva al Parlamento, le modalità di individuazione della pena e di bilanciamento delle circostanze determinano ingiustificabili incongruenze nelle scelte già delineate dal legislatore a tutela di un determinato bene giuridico, in violazione dell'art. 3 della Costituzione e devono essere, ove possibile, eliminate.

9. In particolare, limitando il giudizio alla coerenza e alla proporzionalità delle sanzioni rispettivamente attribuite dal legislatore a ciascuna delle due fattispecie di cui si compone il reato di lesioni colpose stradali, appare possibile pervenire ad un giudizio di manifesta irragionevolezza per sproporzione della forbice edittale censurata, in quanto tutte le diverse fattispecie delle lesioni stradali aggravate, ai sensi del comma 5 dell'art. 590-*bis* del codice penale dal concorrere con una violazione di norme specifiche del codice della strada, risultano punite in maniera sproporzionata rispetto alla fattispecie delle lesioni da circolazione stradale previste dal primo comma del medesimo articolo. Il divieto di bilanciamento delle circostanze impedisce al giudice di sanare tale sproporzione, adeguando la sanzione al caso concreto, persino allorché minima è l'incidenza della condotta dell'imputato nella determinazione dell'evento. Ne consegue l'assoggettamento a sanzione eccessiva — rispetto a quella prevista per gli autori di lesioni stradali con colpa minima non aggravati ai sensi del comma 5 — degli autori di eventi identici con identica percentuale (minima) di colpa solo perché abbiano violato una specifica norma del codice della strada: è evidente che una sanzione così irragionevolmente congegnata non può che essere percepita come eccessiva da chi la subisce, ciò che può compromettere la finalità rieducativa della pena.

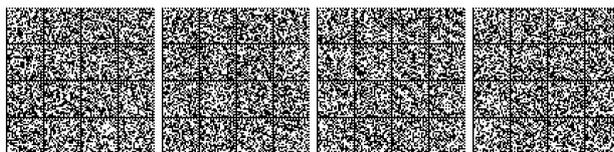
L'art. 222 del decreto legislativo n. 285 del 1992.

1. La norma, della cui legittimità costituzionale si dubita, prevede in primo luogo che quando dalle violazioni del medesimo codice derivino danni alle persone, il giudice applichi oltre alle sanzioni pecuniarie anche le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente.

Il secondo comma nella versione precedente all'ultimo intervento operato con la legge 23 marzo 2016, n. 41, graduava i tempi della sospensione della patente in funzione dei danni cagionati alla persona offesa. La revoca della patente era prevista per l'ipotesi di lesioni causate da soggetti in stato di alterazione psicofisica da alcool o sostanze stupefacenti e poteva essere comminata facoltativamente per l'ipotesi di (atecnica) recidiva.

Con la legge 23 marzo 2016, n. 41, al comma 2 dell'art. 222 del codice della strada sono stati aggiunti gli ulteriori periodi Alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-*bis* e 590-*bis* del codice penale consegue la revoca della patente di guida. La disposizione del quarto periodo si applica anche nel caso in cui sia stata concessa la sospensione condizionale della pena.

Sempre la legge 23 marzo 2016, n. 41, ha introdotto altresì il comma 2-*ter* in forza del quale l'interessato non può poi conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca. Tale termine è raddoppiato nel caso in cui l'interessato sia stato in precedenza condannato per i reati di cui all'art. 186, commi 2, lettere b) e c), e 2-*bis*, ovvero di cui all'art. 187, commi 1 e i-*bis*, del codice della strada. Il termine è ulteriormente aumentato sino a dodici anni nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'art. 189, comma 1, e si sia dato alla fuga.



2. Il primo profilo di irragionevolezza della norma evidenziato dalla difesa dell'imputata — ovverosia la contraddittoria contemporanea previsione della sospensione e della revoca della patente — in realtà può essere ricondotto ad un evidente difetto di coordinamento, alla luce del quale appare chiaro come il legislatore abbia inteso aggravare la precedente normativa prevedendo la più grave sanzione della revoca della patente che assorbe quella della sospensione.

3. La suddetta scelta del legislatore però travalica, ad avviso di questo giudice, i limiti della ragionevolezza allorché sottopone, senza possibilità di graduazione, alla medesima sanzione accessoria situazioni la cui ontologica diversità è invece attestata dalla notevole differenziazione delle sanzioni penali, graduate in funzione di un diverso disvalore sociale.

Il legislatore pone invero, in primo luogo, sullo stesso piano — quanto all'individuazione della sanzione amministrativa accessoria — le lesioni gravi, le lesioni gravissime e l'omicidio colposo, derivanti da violazioni di norme del codice della strada facendo discendere dalla condanna o dall'applicazione della pena, ancorché condizionalmente sospesa, la revoca della patente.

L'art. 222 del codice della strada, non lascia al giudice alcuna possibilità di commisurare la sanzione accessoria alla gravità del danno, alle modalità della condotta, all'intensità della colpa e al concorrere di altri fattori (quali ad esempio il concorso della persona offesa). Né può dirsi che il trattamento indifferenziato di condotte del tutto disomogenee venga meno in forza dei differenti intervalli di tempo previsti per il conseguimento della patente dopo la revoca.

Ai sensi dell'art. 222, comma 2-ter del decreto legislativo n. 285/1992, infatti, nel caso di applicazione della sanzione accessoria ... (della revoca della patente...) per i reati di cui agli articoli 589-bis, primo comma, e 590-bis del codice penale, l'interessato non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

Il medesimo intervallo di tempo di cinque anni prima di poter conseguire nuovo titolo abilitativo alla guida è previsto infatti:

a) per chi sia condannato per omicidio colposo ai sensi dell'art. 589-bis, comma 1 del codice penale;

b) per chi venga condannato per aver causato lesioni gravissime, ai sensi dell'art. 590-bis del codice penale, anche allorché si sia posto alla guida in stato di ebbrezza violato plurime norme del codice della strada alle quali è agganciato un aumento della sanzione penale e in assenza di concorso di colpa della persona offesa;

c) per chi venga condannato per aver provocato lesioni gravi ai sensi dell'art. 590-bis del codice penale anche in assenza di violazioni di norme del codice della strada alle quali sia collegato un aggravamento della sanzione penale e anche in caso di concorso di colpa prevalente della persona offesa.

Il termine è poi raddoppiato nel caso in cui l'interessato sia stato in precedenza condannato per i reati di cui all'art. 186, commi 2, lettere b) e c), e 2-bis, ovvero di cui all'art. 187, commi 1 e 1-bis, del presente codice.

Il termine è ulteriormente aumentato sino a dodici anni nel caso in cui l'interessato non abbia ottemperato agli obblighi di cui all'art. 189, comma 1, e si sia dato alla fuga.

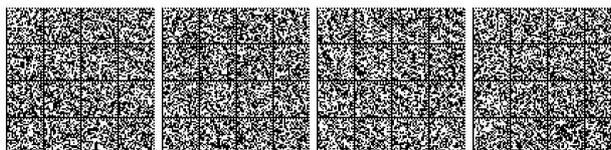
L'unico elemento dunque che determina una sanzione amministrativa deteriore è la violazione dell'art. 189 del codice della strada ovverosia la commissione di un delitto doloso.

L'altra circostanza che determina un trattamento deteriore infatti concerne condotte e condanne pregresse e non attiene alle modalità del fatto concreto.

4. Il combinato disposto dell'art. 222, comma 2 e comma 3-ter del decreto legislativo n. 285 del 1992 appare dunque in contrasto con i principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza in quanto pone sullo stesso piano e applica la medesima sanzione, non concedendo possibilità di graduazione, a fatti-reato diversi quanto all'evento (omicidio colposo, da un lato, e lesioni colpose gravi o gravissime dall'altro) e frutto di condotte che oltre ad essere del tutto eterogenee, sono state espressamente previste in modo dettagliato e specifico, con graduazione delle pene, proprio dagli articoli 589-bis del codice penale e 590-bis del codice penale.

Il legislatore quindi pur avendo differenziato sul piano penalistico le fattispecie delle lesioni colpose e dell'omicidio colposo derivanti da violazioni del codice della strada e pur avendo fornito anche all'interno delle due diverse norme regolamentatrici chiari criteri di individuazione di un diverso disvalore attribuito alle condotte dettagliatamente descritte, non ha poi trasposto tale distinzione nell'art. 222 del codice della strada laddove ha disciplinato la sanzione amministrativa accessoria della revoca della patente.

5. Non dubita invero questo giudice della natura amministrativa della sanzione della revoca della patente, più volte ribadita anche dalla suprema Corte (cfr. Cassazione n. 42346/2017) la quale fa discendere, da una lettura sistematica della disposizione che impone la revoca della patente di guida, la natura amministrativa della stessa e la dimensione accessoria, ancillare, rispetto al procedimento penale. Né ignora il giudicante che la Consulta ha, altresì, sottolineato come la giurisprudenza della Corte EDU abbia elaborato i suoi peculiari indici per qualificare una sanzione come pena, ai sensi dell'art. 7 CEDU, al fine di scongiurare che vasti processi di decriminalizzazione possano avere l'effetto di



sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli articoli 6 e 7 della Convenzione EDU senza voler porre in discussione la discrezionalità dei legislatori nazionali nell'adottare strumenti sanzionatori ritenuti più adeguati dell'illecito penale (Corte costituzionale n. 49/2015).

Pur riconoscendo la natura amministrativa della sanzione questo giudice però ritiene di doversi consapevolmente discostare da quanto ritenuto dalla suprema Corte ovverosia che l'obbligatorietà dell'irrogazione della sanzione amministrativa, derivi da una scelta legislativa rientrante nei limiti dell'esercizio ragionevole del potere legislativo... non sindacabile sotto il profilo della pretesa irragionevolezza, in quanto fondata su differenti natura e finalità rispetto alle sanzioni penali (*cf.* Cassazione n. 42346/2017).

6. Nel caso della norma sottoposta al vaglio preventivo del giudicante infatti un'unica sanzione amministrativa, in nessun modo attenuabile in concreto, risulta invero connessa a fatti-reato che, proprio con l'unica legge che ha riformato contemporaneamente il codice penale e il codice della strada, sono stati considerati dal legislatore meritevoli di un diverso trattamento sanzionatorio penale dettagliatamente graduato.

Di tal guisa, pur condividendosi la premessa da cui muove la suprema Corte nell'individuare la scelta della sanzione amministrativa come manifestazione del potere discrezionale del legislatore, la questione della violazione dell'art. 3 della Costituzione, ad avviso di questo giudice, non può ritenersi manifestamente infondata in quanto le contraddittorietà sopra evidenziate appaiono indice di quella manifesta irragionevolezza, se non arbitrio, che rende sindacabile dalla Corte costituzionale anche le scelte che costituiscono espressione della discrezionalità del legislatore nel configurare il trattamento sanzionatorio per gli illeciti amministrativi (*cf.* Corte costituzionale n. 43 del 2017).

Né reputa infine questo giudice che ad escludere la non manifesta infondatezza della questione di legittimità possa avere rilevanza la finalità preventiva, che connota la sanzione amministrativa rispetto a quella sanzionatoria. Anche in relazione al perseguimento di tali finalità invero il legislatore non può travalicare i limiti della ragionevolezza senza incorrere in censure di incostituzionalità.

7. La natura amministrativa della sanzione prevista dall'art. 222 del codice della strada rende invece ad avviso di questo giudice manifestamente infondata la questione in relazione all'art. 27 della Costituzione e segnatamente alla finalità rieducativa che attiene alla pena.

P. Q. M.

Letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 590-quater del codice penale (introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 23 marzo 2016, n. 41) in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza e/o equivalenza dell'attenuante speciale prevista dall'art. 590-bis, comma 7 del codice penale.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2 e comma 3-ter del decreto legislativo n. 285/1992 come rispettivamente modificato e introdotto dall'art. 1, comma 6, lettera b), n. 1), e dall'art. 1, comma 6, lettera b), n. 2) della legge 23 marzo 2016, n. 41, nella parte in cui prevedono rispettivamente la revoca della patente di guida e l'impossibilità di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

Sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione, previa acquisizione della prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni, degli atti alla Corte costituzionale in Roma.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Ordinanza comunicata alle parti mediante lettura in udienza.

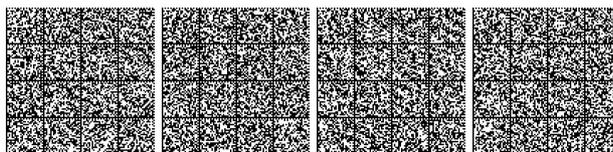
Il Giudice: VILLANI

18C00205

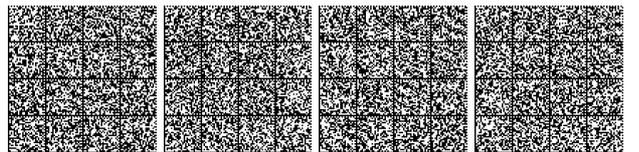
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

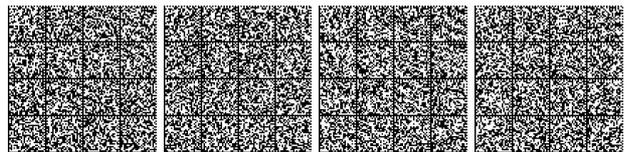
(WI-GU-2018-GUR-040) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

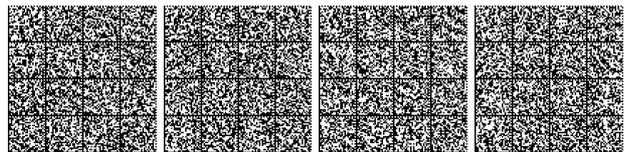
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

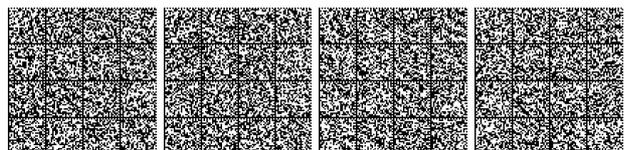
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

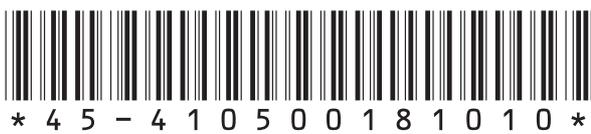
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 5,00

