

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 52

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

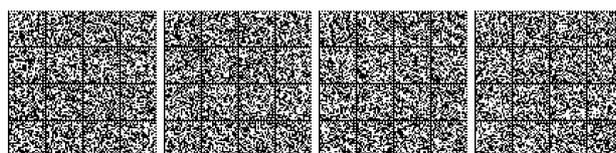
PARTE PRIMA

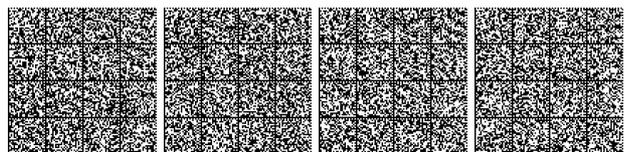
Roma - Mercoledì, 27 dicembre 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **274.** Sentenza 7 novembre - 20 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Assestamento al bilancio di previsione per gli anni finanziari 2016-2018 - Determinazione di una quota libera di avanzo di amministrazione, impiegata per alimentare l'accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016.
 - Legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), art. 6; legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015). Pag. 1
- N. **275.** Sentenza 8 novembre - 20 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero e apolide - Respingimento differito con accompagnamento alla frontiera disposto dal questore.
 - Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10, comma 2. Pag. 14
- N. **276.** Sentenza 5 - 20 dicembre 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Consiglio di Stato - Concorso a consigliere di Stato - Previsione, per i vincitori, del conseguimento della nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello di indizione del concorso.
 - Legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di stato e dei tribunali amministrativi regionali), art. 19, primo comma, numero 3..... Pag. 18
- N. **277.** Ordinanza 12 - 20 dicembre 2017
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Legge elettorale - Procedimento legislativo - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal CODACONS, dal senatore Bartolomeo Pepe e da Giovanni Pignoloni, nella qualità di cittadino elettore, nei confronti del Governo.
 - Delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017, con la quale il Governo ha dato l'assenso a porre la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, degli artt. 1, 2 e 3 del testo unificato delle proposte di legge n. 2352 e abbinata A/R, recante «Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali»; atto del Governo del 10 ottobre 2017 con il quale ha posto, alla Camera dei deputati, la questione di fiducia sui menzionati articoli..... Pag. 22
- N. **278.** Ordinanza 12 - 20 dicembre 2017
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 276 del 5 ottobre-16 dicembre 2016...... Pag. 26



N. 279. Ordinanza 10 ottobre - 21 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Requisito della non abitualità del comportamento illecito.

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 1, comma 1, lettera m); codice penale, art. 131-bis, commi primo, terzo e quarto.....

Pag. 27

N. 280. Ordinanza 12 - 21 dicembre 2017

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Legge elettorale - Procedimento legislativo - Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato promossi contro la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica e, "ove occorra, del Governo", da Adriana Eden Susanna Galgano e altri nella qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari; da Simone Valente nella qualità di elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al gruppo parlamentare MoVimento 5 stelle della Camera dei deputati; da Giovanni Endrizzi e Simone Valente nella qualità di elettori, soggetti politici, parlamentari e di Presidente, il primo, e di Vicepresidente vicario, il secondo, dei rispettivi gruppi parlamentari MoVimento 5 stelle del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

- Legge 6 maggio 2015, n. 52 e relativa procedura di approvazione; proposta di legge Atto Camera n. 2352 e relativa procedura di approvazione; disegno di legge Atto Senato n. 2941 e relativa procedura di approvazione.....

Pag. 32

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 88. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 novembre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Procedimento amministrativo - Norme della Regione Abruzzo - Procedimenti relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza degli impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche - Amministrazione unica - Sistema integrato dei controlli.

- Legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), artt. 6, 7 e 8.....

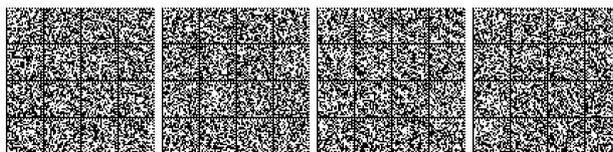
Pag. 37

N. 183. Ordinanza del Tribunale di Pistoia dell'11 luglio 2017

Reati e pene - Abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili - Reato di cui all'art. 612 cod. pen. (Minaccia) - Mancata previsione, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, della possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento di un importo pari alla metà della stessa.

- Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1.....

Pag. 45



N. 184. Ordinanza della Corte d'appello di Trieste del 13 luglio 2017

Previdenza - Trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi - Calcolo basato sulla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni coperti da contribuzione - Computo dei periodi successivi al conseguimento dell'anzianità minima contributiva.

- Legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), art. 5; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 18.

Pag. 46

N. 185. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, del 16 agosto 2017

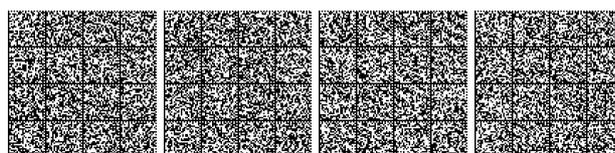
Amministrazione pubblica - Delega al Governo in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato - Principi e criteri direttivi per la "riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia".

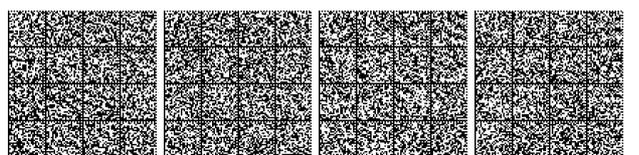
- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 8, lett. a).

Amministrazione pubblica - Corpo forestale dello Stato - Assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri e attribuzione delle funzioni - Riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri - Attribuzione di specifiche funzioni del Corpo forestale dello Stato al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza e delle residuali funzioni al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Rideterminazione dell'aumento delle piante organiche di tali amministrazioni corrispondente al personale destinato alle funzioni ad esse trasferite - Contingenti del personale del Corpo forestale dello Stato - Modalità di transito - Inquadramento del personale.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.

Pag. 50





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 274

Sentenza 7 novembre - 20 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Assestamento al bilancio di previsione per gli anni finanziari 2016-2018 - Determinazione di una quota libera di avanzo di amministrazione, impiegata per alimentare l'accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016.

- Legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), art. 6; legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-11 gennaio 2017, depositato in cancelleria il 10 gennaio 2017 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2017.

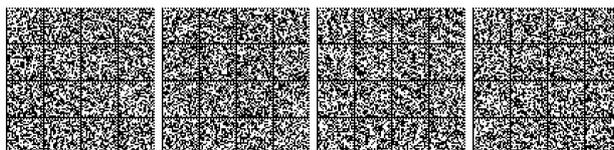
Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luca Antonini per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 7-11 gennaio 2017 e depositato il 10 gennaio 2017 (reg. ric. n. 2 del 2017), ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.



Esponde il ricorrente che l'art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016 prevede l'applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione pari ad euro 3.509.506,73, riferita alla missione n. 20 (Fondi e accantonamenti) - Programma 2 (Fondo crediti di dubbia esigibilità), impiegata per incrementare l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016, come indicato nella Nota integrativa all'assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 (pag. 74 degli allegati al bilancio).

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la suddetta quota di avanzo libero sarebbe stata tuttavia impropriamente determinata in quanto il risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2015 risulterebbe negativo, essendo pari ad euro -254.607.931,79, come risulterebbe dal Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, a pag. 36 degli allegati al bilancio.

A tale proposito il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che l'art. 42, comma 1, terzo periodo, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) prevede che, nel caso in cui il risultato di amministrazione non presenti un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare.

Più precisamente, l'anzidetta quota "libera" di euro 3.509.506,73 - da ritenersi, secondo il ricorrente, in realtà inesistente, stante il risultato di amministrazione negativo - sarebbe stata fittiziamente creata e contabilmente ricavata per detrazione dal maggior importo di euro 117.666.638,03 indicato, quale disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto, nella già citata nota integrativa (pag. 72 degli allegati al bilancio).

Ed infatti, si prosegue, il risultato negativo di amministrazione della Regione Liguria - pari ad euro -254.607.931,79 - corrisponderebbe esattamente alla somma dell'importo residuo del disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto - pari ad euro 114.157.131,30, importo risultante dalla sottrazione dall'importo originario di euro 117.666.638,03 della somma di euro 3.509.506,73 - e degli importi delle ulteriori componenti negative, ammontanti ad euro 140.450.800,49, per un totale complessivo di euro 254.607.931,79.

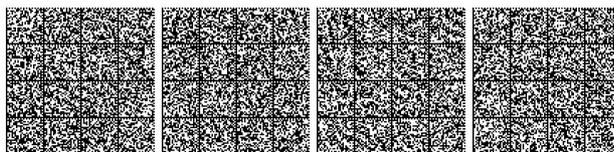
Osserva al riguardo che, se è vero che le Regioni hanno la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata" dopo l'approvazione del rendiconto per finanziare lo stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce, sulla base di quanto al riguardo previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (è richiamato l'allegato n. 4/2, punto 3.3, del d.lgs. n. 118 del 2011), sarebbe tuttavia altrettanto vero che la Regione Liguria non avrebbe dimostrato né l'esistenza né l'ammontare delle risorse svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, disponibili per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Da tanto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, conseguirebbe il contrasto della norma impugnata con l'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., nella misura in cui, da un lato, si prevede una variazione in aumento dell'avanzo di amministrazione, specificamente destinata all'incremento dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, cui non corrisponderebbe in realtà un correlato risultato positivo di amministrazione e, dall'altro, si finanzia lo stanziamento del suddetto Fondo senza dare evidenza contabile delle risorse economiche svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, a quel fine disponibili.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, deducendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dallo Stato.

Preliminarmente, precisa la Regione che la quota di avanzo libero di euro 3.509.506,73, non sarebbe stata "inventata" dalla legge regionale di assestamento al bilancio di previsione, ma sarebbe frutto del definitivo accertamento dell'avanzo di amministrazione operato con la legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015), con la quale è stato accertato dalla Regione un risultato positivo di amministrazione, al 31 dicembre 2015, pari ad euro 124.704.879,50 e che avrebbe anche accertato la quota di avanzo libero, di euro 3.509.506,73, derivante dalla capienza dell'avanzo di amministrazione, dopo la specifica considerazione contabile della componente negativa per mutui autorizzati e non contratti e del Fondo anticipazioni liquidità previsto dall'art. 1, comma 8, del decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179 (Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni).

La Regione in tal modo avrebbe fatto applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 698 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», per quanto riguarda il Fondo anticipazioni liquidità; e degli artt. 40, comma 2, del d.lgs. 118 del 2011 e l, comma 688-*bis*, della medesima legge n. 208 del 2015, per quanto riguarda il mutuo autorizzato e non contratto, rispetto alle quote vincolate, destinate e accantonate. Tanto si ricaverebbe dalla nota 6 posta in calce al



Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, pubblicato alle pagg. 464 e 465 del Bollettino ufficiale della Regione Liguria 11 agosto 2016, n. 16, dove risulta:

Componente negativa per mutuo autorizzato e non contratto 117.666.638,03

Fondo anticipazioni liquidità di cui al D.L. 179/2015 140.450.800,49

Disavanzo autorizzato 258.117.438,52

Risultato "Totale parte disponibile" -254.607.931,79

Avanzo libero disponibile 3.509.506,73

Evidenzia la Regione resistente che tale legge regionale di approvazione del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio 2015, debitamente corredata dal parere del Collegio dei revisori, non sarebbe stata oggetto di impugnativa da parte dello Stato, come deliberato in data 4 ottobre 2016 dal Consiglio dei Ministri e pertanto la Regione Liguria con l'art. 6 della legge reg. n. 26 del 2016 avrebbe legittimamente fatto riferimento al dato accertato in sede di rendiconto.

Contesta inoltre la genericità del riferimento fatto dallo Stato all'allegato n. 4/2, punto 3.3, o ad altra disposizione normativa o principio contabile del d.lgs. n. 118 del 2011, rendendo quindi impossibile intendere da quali norme il ricorrente faccia desumere il rispetto dei principi evocati.

Secondo la Regione Liguria, anche la stessa pretesa violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., esposta alla fine del ricorso statale, sarebbe motivata in modo del tutto generico e inconfidente in quanto, contrariamente all'assunto dello Stato, la Regione avrebbe fornito l'evidenza contabile nella sede a ciò deputata, ovvero nella propria legge n. 20 del 2016, e in particolare alla nota 6 posta in calce al prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

Da quanto sopra ne deriverebbe innanzitutto l'inammissibilità del ricorso statale per insufficiente motivazione, nonché per assoluta genericità e apoditticità della stessa.

In ogni caso, secondo la Regione Liguria, tale censura sarebbe comunque infondata.

La Regione richiama quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184 del 2016, secondo la quale «una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese».

3.- Con ulteriore memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, la Regione Liguria ha ulteriormente insistito per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza del ricorso.

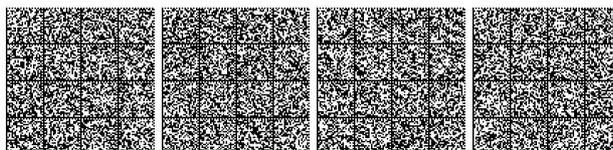
Evidenzia che il risultato di amministrazione, pari ad euro 124.704.879,50, è stato così determinato dall'art. 10 della legge regionale n. 20 del 2016 e sarebbe quindi un risultato positivo, dal quale devono essere dedotte le quote accantonate e vincolate, così come previsto dal citato art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 e come riportato nella seconda parte del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al rendiconto regionale per l'esercizio 2015.

La quota delle risorse accantonate e vincolate per l'esercizio 2015 ammonta ad un totale di 238.862.010,80 euro (al netto del Fondo anticipazioni liquidità di cui al d.l. n. 179 del 2015, la cui consistenza al 31 dicembre 2015 è pari ad euro 140.450.800,49).

Se al risultato di amministrazione di euro 124.704.879,50 si sommano le entrate non accertate per la mancata contrazione del mutuo autorizzato con il bilancio 2015 (e pari ad euro 117.666.638,03) si ottiene l'importo di euro 242.371.517,53, che sarebbe più che sufficiente alla copertura degli accantonamenti al netto del Fondo anticipazioni liquidità. E, prosegue la Regione Liguria, proprio dal confronto tra il risultato di amministrazione (pari ad euro 242.371.517,53) e la quota delle risorse accantonate e vincolate per l'esercizio 2015, ammontante ad un totale di 238.862.010,80 euro, deriverebbe l'avanzo esposto a rendiconto per un totale di euro 3.509.506,73.

Evidenzia che al risultato negativo complessivo di amministrazione pari a euro 254.607.931,79, concorrono sia il citato accantonamento di euro 140.450.800,49, relativo al Fondo anticipazioni liquidità di cui al d.l. n. 179 del 2015, che il disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto di cui all'art 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, pari ad euro 117.666.638,03.

Osserva in proposito la Regione Liguria che entrambe queste componenti costituirebbero voci "speciali" contenute all'interno del risultato complessivo di amministrazione e sarebbero regolate, per le Regioni, da specifiche disposizioni (rispettivamente: art. 1, commi 698 e seguenti, della legge n. 208 del 2015 ed art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011) inerenti, rispettivamente, alle modalità di ripiano per il primo e la copertura del relativo debito per il secondo. Si tratterebbe, quindi, di "disavanzi autorizzati per legge" e non derivanti dalla gestione del bilancio di previsione.



In particolare, il mancato accertamento del mutuo autorizzato e non contratto sarebbe del tutto temporaneo e reversibile, in quanto attraverso l'effettiva contrazione del prestito, che può avvenire in momenti successivi all'autorizzazione, il relativo disavanzo è assorbito dal bilancio a seguito della contabilizzazione delle poste di entrata.

Evidenzia inoltre che tale componente costituirebbe una posta specifica e speciale del sistema contabile delle Regioni, disciplinata già dall'art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), nel tempo confermata con continuità dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208), ed infine dall'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 2011, fino all'ultima proroga intervenuta con l'art. 688-*bis* della legge n. 208 del 2015.

Precisa ulteriormente la Regione Liguria che la possibilità di stanziare spesa di investimento coperta da autorizzazione di mutuo, rinviandone ad esercizi successivi l'effettiva contrazione in relazione alle effettive esigenze di cassa nel limite degli impegni assunti, sarebbe pienamente conforme all'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, secondo il quale «A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa».

Stante quanto sopra, il risultato di amministrazione di euro 124.704.879,50 si appaleserebbe pienamente sufficiente alla copertura del totale degli accantonamenti sopra calcolati, in quanto lo stesso sarebbe stato determinato al netto delle entrate non accertate per la mancata contrazione del mutuo autorizzato con il bilancio 2015, ricalcolato nel limite degli importi effettivamente impegnati al 31 dicembre 2015, sui capitoli di spesa di investimento finanziati da detta entrata, ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

4.- Ha depositato memoria anche il Presidente del Consiglio dei ministri.

Il ricorrente, richiamato il dettato dell'art. 42, commi 1, 3, 4, e 5, del d.lgs. n. 118 del 2011, evidenzia che la facoltà di impiegare una quota del risultato di amministrazione per finanziare lo stanziamento relativo al Fondo crediti di dubbia esigibilità del bilancio di previsione dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce, potrebbe riguardare unicamente l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata". Tale quota, dunque, dovrebbe afferire a fondi liberi da vincoli di bilancio, vale a dire a fondi "svincolati" e, come tali, liberamente disponibili, diversi perciò dai fondi accantonati, da quelli destinati agli investimenti e da quelli vincolati; ma, ancor prima, si prosegue, l'esercizio di quella facoltà presupporrebbe un avanzo di amministrazione, vale a dire un risultato positivo di gestione suscettibile di essere impiegato per finanziare, incrementandolo, lo stanziamento (originario) del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe pertanto evidente che in presenza di un disavanzo di amministrazione, vale a dire di un risultato negativo di gestione, la facoltà «di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata"» prevista dall'art. 42, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 non sia in concreto esercitabile, non esistendo fondi liberi e, quindi, risorse "svincolate", da destinare al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Si osserva inoltre che, in tal caso, tra l'altro, laddove l'amministrazione intendesse mutare la destinazione di risorse destinate ad altri fini ma non ancora impegnate - come appunto quelle afferenti a mutui autorizzati ma non contratti - esse dovrebbero essere prioritariamente destinate, in ossequio a quanto disposto dal comma 1 dell'art. 42 citato e comunque in vista del pareggio di bilancio imposto dall'art. 81, primo comma, Cost., al ripiano del "disavanzo da recuperare".

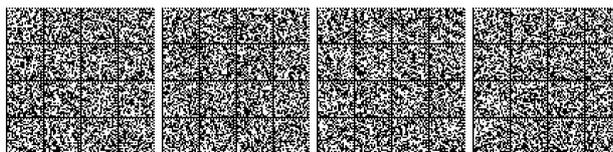
In definitiva, la contestuale esistenza di un disavanzo di amministrazione e di un avanzo (libero) di amministrazione sarebbe una vera e propria contraddizione in termini.

Tanto premesso, evidenzia il Presidente del Consiglio dei ministri che dai documenti di bilancio emergerebbe chiaramente che al 31 dicembre 2015 la Regione Liguria non disponeva di alcuna quota di risultato di amministrazione "svincolata", libera e disponibile, destinabile, come tale, al finanziamento dello stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016.

Infatti, dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione e relativa composizione, alla data del 31 dicembre 2015 risulterebbe che il risultato di amministrazione della Regione Liguria era, al netto delle quote accantonate e vincolate, negativo per euro 254.607.931,79.

Tale risultato, se da un lato costituiva disavanzo da ripianare, da iscrivere, come tale, tra le spese del bilancio di previsione a mente dell'art. 42, comma 1, terzo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, dall'altro escluderebbe di per sé l'esistenza di un avanzo libero disponibile suscettibile di essere destinato all'incremento dello stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'anno successivo.

Osserva, piuttosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, che il richiamo alla legge di approvazione del rendiconto generale avrebbe contribuito a chiarire il percorso attraverso il quale la Regione Liguria era pervenuta alla



creazione del fittizio “avanzo libero disponibile” di euro 3.509.506,73 destinato all’incremento del finanziamento dello stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Infatti, come risulta dagli allegati alla legge di approvazione del rendiconto (pag. 465 del B.U.R.L. n. 16 del 2016), per provvedere a ciò la Regione Liguria avrebbe reperito le relative risorse, per complessivi euro 3.509.506,73, stornandole dal “disavanzo autorizzato”, di ammontare pari a complessivi euro 258.117.438,52 e costituito dalla “componente negativa per mutuo autorizzato e non contratto” (euro 117.666.638,03) nonché dal “Fondo anticipazioni liquidità di cui al D.L. 119/2015” (euro 140.450.800,49).

Più precisamente, si prosegue, la “creazione” dell’“avanzo libero disponibile” di euro 3.509.506,73 sarebbe avvenuta detraendo dal “disavanzo autorizzato” di cui sopra (pari ad euro 258.117.438,52) il “disavanzo da ripianare”, risultante dal rendiconto generale ed iscritto nel bilancio di previsione, corrispondente ad euro 254.607.931,79.

In definitiva, si evidenzia che il reperimento di risorse da destinare all’incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità sarebbe stato realizzato non già mediante l’impiego di fondi effettivamente liberi e disponibili - come previsto e consentito dal comma 7 dell’art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 -, bensì attraverso lo storno di risorse già destinate ad altri fini, quali il rimborso di mutui o di anticipazioni di liquidità.

In ogni caso, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, anche in ossequio al principio costituzionale del pareggio di bilancio di cui all’art. 81, primo comma, Cost., l’importo di euro 3.509.506,73 - risultante dalla differenza tra il “disavanzo autorizzato” e il “disavanzo da ripianare” - avrebbe dovuto essere correttamente impiegato per la riduzione del disavanzo da recuperare accertato con l’approvazione del rendiconto della gestione dell’esercizio 2015, disavanzo comprensivo anche della quota riferibile al “disavanzo da debito autorizzato e non contratto”: se ciò fosse avvenuto, l’ammontare di tale componente del disavanzo complessivo della Regione Liguria si sarebbe ridotto di un pari importo, contribuendo di conseguenza ad un più celere ripiano del disavanzo accertato dell’ente territoriale.

Osserva, inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri, che la mancata impugnazione della legge regionale di approvazione del rendiconto non potrebbe comportare la preclusione dell’odierna contestazione della legittimità costituzionale della legge di assestamento del bilancio di previsione, sia in quanto la determinazione del cosiddetto “avanzo libero disponibile” sarebbe estranea al contenuto precettivo e vincolante di quella legge, sia perché tra atti aventi forza di legge non sarebbe configurabile quel rapporto di giuridica presupposizione ravvisabile invece tra atti amministrativi, sia infine perché il potere della Corte costituzionale di dichiarare quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata in ordine a quelle direttamente impuginate (art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), dimostrerebbe che la mancata impugnazione della legge “presupposta” non esplicherebbe alcun effetto preclusivo della successiva impugnazione della legge emanata sul “presupposto” di quella.

Pertanto, in applicazione della disposizione testé citata, il ricorrente ritiene che la Corte costituzionale, qualora dovesse dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016, ben potrebbe altresì dichiarare l’illegittimità costituzionale derivata della legge reg. Liguria n. 20 del 2016, nella parte in cui essa determina, nei modi indicati, il (presunto) avanzo libero disponibile di amministrazione, in seguito assunto dall’art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016 a base dell’incremento dello stanziamento destinato al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost.

1.1.- Il ricorrente espone che l’art. 6 prevede l’applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione, pari a euro 3.509.506,73, impiegata per incrementare l’accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l’anno 2016, come indicato nella nota integrativa all’assestamento del bilancio di previsione 2016-2018. Tale previsione pertanto sarebbe in contrasto con l’art. 81, terzo comma, Cost., trattandosi di posta fittiziamente creata, in realtà inesistente, alla quale non corrisponderebbe un correlato risultato positivo di amministrazione riferito all’esercizio finanziario 2015.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la suddetta quota di avanzo libero sarebbe stata impropriamente determinata in quanto il risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2015 risulterebbe negativo per



euro 254.607.931,79, come risulterebbe aggregando correttamente i dati del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione.

Più precisamente, l'anzidetta quota "libera" di euro 3.509.506,73 sarebbe stata fittiziamente creata per detrazione dal maggior importo di euro 117.666.638,03, quale disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto, indicato nella citata nota integrativa.

Vi sarebbe al contrario un risultato negativo di amministrazione della Regione Liguria pari a euro 254.607.931,79, che corrisponderebbe alla somma dell'ammontare residuo del disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto - euro 114.157.131,30, risultante dalla sottrazione dall'importo originario di euro 117.666.638,03 della somma di euro 3.509.506,73 - e dell'importo del "Fondo anticipazioni liquidità di cui al D.L. 119/2015" - euro 140.450.800,49.

Il ricorrente osserva che, se è vero che le Regioni hanno la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata" dopo l'approvazione del rendiconto per finanziare lo stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce, sulla base di quanto al riguardo previsto dal principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria (art. 42, comma 7, e allegato n. 4/2, punto 3.3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante «Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42»), la Regione Liguria non avrebbe tuttavia dimostrato né l'esistenza, né l'ammontare delle risorse svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, disponibili per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Secondo il ricorrente, sarebbe pertanto evidente che, in presenza di un disavanzo di amministrazione, vale a dire di un risultato negativo di gestione, la facoltà prevista dal comma 7 dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 non sia in concreto esercitabile, non esistendo fondi liberi e, quindi, risorse "svincolate", da destinare al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Le risorse destinate ad altri fini ma non ancora impegnate - come, appunto, quelle afferenti a mutui autorizzati ma non contratti - ove l'amministrazione intendesse mutarne la destinazione, dovrebbero essere prioritariamente destinate, in ossequio a quanto disposto dal comma 1 dell'art. 42 citato, e comunque nella prospettiva del pareggio di bilancio imposto dall'art. 81, primo comma, Cost., al ripiano del "disavanzo da recuperare".

In definitiva, la contestuale esistenza di un disavanzo di amministrazione e di un avanzo (libero) di amministrazione sarebbe una vera e propria contraddizione in termini.

Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che dai documenti di bilancio risulterebbe che al 31 dicembre 2015 la Regione Liguria non disponeva di alcuna quota di risultato di amministrazione "svincolata", libera e disponibile, destinabile, come tale, al finanziamento dello stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016.

Infatti, dal «prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione e relativa composizione» al 31 dicembre 2015 (di cui a pag. 36 delle Tabelle allegate alla legge impugnata, pubblicata alla pag. 64 del Bollettino ufficiale della Regione Liguria n. 20 del 2016) - prospetto peraltro identico a quello allegato alla legge di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2015 (pag. 68 delle relative Tabelle pubblicate alle pagg. 464-465 del B.U.R.L. n. 16 del 2016) - deriverebbe che il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 della Regione Liguria era, al netto delle quote accantonate e vincolate, negativo per euro 254.607.931,79.

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, come si evincerebbe dagli allegati alla legge di approvazione del rendiconto (pag. 465 del B.U.R.L. n. 16 del 2016), la Regione Liguria avrebbe reperito le relative risorse - per complessivi euro 3.509.506,73 - stornandole dal «disavanzo autorizzato», di ammontare pari a complessivi euro 258.117.438,52 e costituito dalla «componente negativa per mutuo autorizzato e non contratto» (euro 117.666.638,03), nonché dal «Fondo anticipazioni liquidità di cui al D.L. 179/2015» (euro 140.450.800,49).

Più precisamente, la "creazione" dell'«avanzo libero disponibile» di euro 3.509.506,73 sarebbe avvenuta detraendo dal «disavanzo autorizzato» di cui sopra - euro 258.117.438,52 - il «disavanzo da ripianare» risultante dal rendiconto generale e iscritto nel bilancio di previsione - euro 254.607.931,79 - (euro 258.117.438,52 - euro 254.607.931,79 = euro 3.509.506,73).

In definitiva, il reperimento di risorse da destinare all'incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità sarebbe stato realizzato non già mediante l'impiego di fondi - effettivamente - liberi e disponibili, come previsto e consentito dall'art. 42, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, bensì attraverso lo storno di risorse già destinate ad altri fini, quali il rimborso di mutui o di anticipazioni di liquidità.

In altri termini, l'importo di euro 3.509.506,73 - risultante dalla differenza tra il «disavanzo autorizzato» e il «disavanzo da ripianare» - avrebbe dovuto essere correttamente impiegato per la riduzione del disavanzo da recuperare accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio 2015, disavanzo comprensivo anche della



quota riferibile al «disavanzo da debito autorizzato e non contratto»: se ciò fosse avvenuto, l'ammontare di tale componente del disavanzo complessivo della Regione Liguria si sarebbe ridotto di un pari importo - scendendo da euro 117.666.638,03 a euro 114.157.131,30 - contribuendo di conseguenza a un più celere rientro dal disavanzo accertato dell'ente territoriale.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, con successiva memoria, che la mancata impugnazione della legge reg. Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015), di approvazione del rendiconto, non potrebbe comportare la preclusione dell'odierna contestazione della legittimità costituzionale della legge di assestamento del bilancio di previsione, sia perché la determinazione del cosiddetto "avanzo libero disponibile" sarebbe estranea al contenuto precettivo e vincolante di quella legge, sia perché la mancata impugnazione della legge "presupposta" non esplicherebbe alcun effetto preclusivo della successiva impugnazione della legge emanata sul "presupposto" di quella.

Il ricorrente ritiene pertanto che questa Corte, qualora dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016, ben potrebbe altresì dichiarare l'illegittimità costituzionale derivata della legge reg. Liguria n. 20 del 2016, nella parte in cui determina, nei modi ivi indicati, il (presunto) avanzo libero disponibile di amministrazione successivamente assunto dall'impugnato art. 6 a base dell'incremento dello stanziamento destinato al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

1.2.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Secondo la Regione Liguria la quota di avanzo libero di euro 3.509.506,73 non sarebbe stata "inventata" dalla legge regionale di assestamento del bilancio di previsione, ma sarebbe frutto del definitivo accertamento dell'avanzo di amministrazione attraverso la legge reg. n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto, con la quale sarebbe stato accertato dalla Regione un risultato positivo di amministrazione al 31 dicembre 2015, pari a euro 124.704.879,50. La suddetta quota di avanzo libero, di euro 3.509.506,73, deriverebbe quindi dalla capienza dell'avanzo di amministrazione, dopo la specifica considerazione contabile delle suddette voci e si ricaverebbe dalla nota 6 posta in calce al «prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio», pubblicato alle pagg. 464-465 del B.U.R.L. n. 16 del 2016.

La Regione Liguria evidenzia che la legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2015, debitamente corredata dal parere del Collegio dei revisori, non sarebbe stata oggetto di impugnativa da parte dello Stato, come deliberato in data 4 ottobre 2016 dal Consiglio dei ministri. Pertanto, con l'art. 6 della legge reg. n. 26 del 2016 si sarebbe legittimamente fatto riferimento al dato accertato in sede di rendiconto.

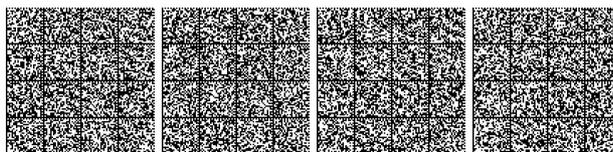
Al risultato negativo complessivo di amministrazione pari a euro 254.607.931,79, concorrerebbero: a) il citato accantonamento di euro 140.450.800,49, relativo al Fondo anticipazioni liquidità di cui al decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179 (Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all'equilibrio della finanza pubblica delle Regioni); b) il «disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto di cui all'art 40 comma 2 del d.lgs. n. 118 del 2011», pari a euro 117.666.638,03.

La Regione Liguria osserva che entrambe queste componenti costituirebbero voci "speciali" contenute all'interno del risultato complessivo di amministrazione e sarebbero regolate, per le Regioni, da specifiche norme - art. 1, commi 698 e seguenti, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» e art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 - inerenti, rispettivamente, alle modalità di ripiano per il primo e alla copertura del relativo debito per il secondo. Si tratterebbe, quindi, di "disavanzi autorizzati per legge" e non derivanti dalla gestione del bilancio di previsione.

In particolare, il mancato accertamento del mutuo autorizzato e non contratto sarebbe del tutto temporaneo e reversibile, in quanto attraverso l'effettiva contrazione del prestito, che può avvenire in momenti successivi all'autorizzazione, il relativo disavanzo sarebbe assorbito dal bilancio a seguito della contabilizzazione delle poste di entrata.

La Regione evidenzia inoltre che tale componente costituirebbe una posta specifica e speciale del sistema contabile delle Regioni, disciplinata già dall'art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), e, nel tempo, confermata con continuità dall'art. 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), e, infine, dall'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 2011, fino all'ultima proroga intervenuta con l'art. 688-bis della legge n. 208 del 2015.

Stante quanto sopra, il risultato di amministrazione di euro 124.704.879,50 risulterebbe sufficiente alla copertura del totale degli accantonamenti sopra calcolati, in quanto lo stesso sarebbe stato determinato al netto delle entrate non accertate per la mancata contrazione del mutuo autorizzato con il bilancio 2015, ricalcolato nel limite degli importi



effettivamente impegnati al 31 dicembre 2015, sui capitoli di spesa di investimento finanziati da detta entrata ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011.

La resistente precisa che il risultato apparentemente negativo rilevabile dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione deriverebbe dalla modalità di esposizione imposta dal modello di cui all'allegato 10 al d.lgs. n. 118 del 2011, modello standard per tutti gli enti territoriali, che, in ogni caso, prevede, laddove la voce «totale parte disponibile» sia negativa, questa specifica annotazione per le Regioni: «in caso di risultato negativo, le regioni indicano in nota la quota del disavanzo corrispondente al debito autorizzato e non contratto distintamente da quella derivante dalla gestione ordinaria».

Con successiva memoria la Regione Liguria ha ribadito che il risultato di amministrazione del proprio rendiconto al 31 dicembre 2015 sarebbe pari a euro 124.704.879,50, e sarebbe così determinato in conformità a quanto stabilito dall'art. 42, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Tale risultato di amministrazione sarebbe quindi positivo, e da esso dovrebbero essere dedotte le quote accantonate e vincolate così come previsto dal citato art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 e come riportato nella seconda parte del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al rendiconto regionale per l'esercizio 2015.

La Regione Liguria evidenzia che la quota delle risorse accantonate e vincolate per l'esercizio 2015 ammonterebbe a un totale di euro 238.862.010,80 (al netto del Fondo anticipazioni liquidità di cui al d.l. n. 179 del 2015, la cui consistenza al 31 dicembre 2015 è pari a euro 140.450.800,49).

Se al risultato di amministrazione di euro 124.704.879,50 venissero sommate le entrate non accertate per la mancata contrazione del mutuo autorizzato con il bilancio 2015 (e pari a euro 117.666.638,03) si otterrebbe l'importo di euro 242.371.517,53, sufficiente alla copertura degli accantonamenti al netto del Fondo anticipazioni liquidità.

2.- Preliminarmente devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Liguria. Il ricorso individua con chiarezza le disposizioni impugnate e il parametro costituzionale di cui si assume la violazione e contiene adeguate argomentazioni in merito al dedotto vizio di legittimità inerente alle poste considerate dalla legge di assestamento del bilancio 2016, nonché alla disciplina statale ad esse applicabile, con particolare riferimento anche al d.lgs. n. 118 del 2011.

3.- Occorre premettere che la questione sorge in occasione dell'applicazione delle nuove regole contabili introdotte dal d.lgs. n. 118 del 2011 nella fase di transizione dalle disposizioni previgenti a quelle nuove. Ciò per effetto della particolare interpretazione che la Regione Liguria ha inteso dare ad alcune di tali regole.

A decorrere dal 1° gennaio 2015, ai sensi dell'art. 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, è entrata in vigore la nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, con conseguente cessazione di efficacia delle disposizioni legislative regionali incompatibili con il decreto medesimo. Per quanto concerne il risultato di amministrazione, la nuova disciplina prevede una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate (art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011): tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica. Si tratta, in altre parole, di risorse che non possono essere assolutamente distratte per essere diversamente impiegate; da tanto deriva l'indisponibilità delle corrispondenti fonti di finanziamento.

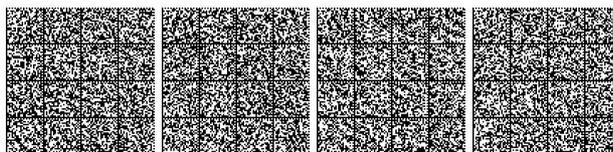
Il risultato finale ottenuto dalla Regione Liguria per il rendiconto 2015 è il frutto di un procedimento complesso compiuto in più fasi ed esposto nella legge reg. Liguria n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto generale.

La tabella riassuntiva, dimostrativa del risultato di amministrazione, evidenziava - a fronte di un risultato di amministrazione "positivo" di euro 124.704.879,50 (prima parte della tabella) - la presenza di quote accantonate pari complessivamente a euro 243.288.570,21 (delle quali euro 140.450.800,49 erano dovuti al Fondo per anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 179 del 2015), nonché di quote vincolate pari complessivamente a euro 132.024.241,08: tanto conduceva quindi a un risultato negativo di euro 254.607.931,79 (seconda parte della tabella).

Una parte di questo disavanzo era rappresentato dalla componente negativa per «mutui autorizzati e non contratti» per un ammontare di euro 117.666.638,03.

Proprio su queste due componenti (il Fondo anticipazioni di liquidità e i mutui autorizzati e non contratti) si fronteggiano le argomentazioni e le repliche delle parti.

È necessario quindi valutare se effettivamente la Regione Liguria possa vantare una differenza "positiva" e disponibile di euro 3.509.506,73 rispetto al predetto risultato di amministrazione (negativo) - e, in quanto tale, applicabile al bilancio d'esercizio come voce d'entrata, come poi avvenuto con la legge reg. di assestamento al bilancio n. 26 del 2016, oggetto di impugnazione - oppure se tale soluzione normativa sia costituzionalmente illegittima perché lesiva dell'equilibrio di bilancio.



Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che a fronte di un risultato di amministrazione negativo per oltre 254 milioni di euro non sarebbe possibile riscontrare alcun avanzo disponibile e tale da poter essere utilizzato come fonte di copertura per altri impieghi, come invece avrebbe fatto la Regione Liguria con la censurata legge di assestamento del bilancio n. 26 del 2016.

La resistente eccepisce che dal predetto risultato negativo di amministrazione debba essere considerato a parte il cosiddetto “debito autorizzato”, che sarebbe costituito dal Fondo per anticipazioni di liquidità e dai mutui autorizzati e non contratti. Tale operazione sarebbe conforme a specifiche previsioni legislative. La somma delle suddette voci (euro 117.666.638,03 e euro 140.450.800,49) - ammontante a euro 258.117.438,52 - sarebbe superiore al risultato negativo di amministrazione (pari a euro 254.607.931,79) e, secondo la Regione Liguria, la differenza (di euro 3.509.506,73) sarebbe liberamente impiegabile come “parte disponibile” (e nella specie utilizzabile, come avvenuto con l’art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016) per alimentare il Fondo crediti di dubbia esigibilità. Nella memoria la Regione offre anche un diverso metodo di calcolo che conduce peraltro al medesimo risultato.

In merito all’avanzo di amministrazione, questa Corte ha affermato più volte che esso può essere utilizzato solamente in seguito al definitivo accertamento mediante approvazione del rendiconto e che tale risultato deve essere coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie. Sotto tale profilo la complessa articolazione dell’art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, introducendo nella definizione dell’avanzo la distinzione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati, non fa altro che conferire codificazione a principi enunciati da questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 70 del 2012), senza intaccare la natura “mista”, finanziaria e giuridica, delle componenti del risultato di amministrazione.

Tale natura non viene scalfita ma semmai raffinata dall’introduzione di alcuni istituti come il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo dei crediti di dubbia esigibilità, finalizzati ad assicurare appropriate garanzie - sotto il profilo della prudenza - al perseguimento e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

4.- Alla luce di tali premesse le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., sono fondate.

L’art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce, infatti, che «Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l’approvazione del rendiconto della gestione dell’ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi».

In tale contesto i calcoli prodotti dalla Regione appaiono un errato rimaneggiamento di grandezze negative, le quali sono completamente diverse dalle componenti previste dalla richiamata disposizione per il calcolo del risultato di amministrazione.

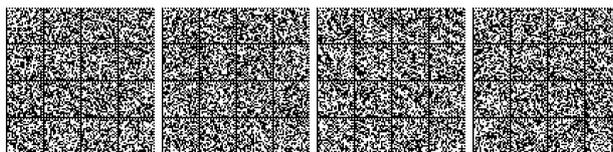
Tutte le operazioni contabili proposte dalla Regione scontano l’evidente errore di considerare quali componenti attive del risultato di amministrazione due voci, il Fondo di anticipazione di liquidità e il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti che, invece, ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti. A quest’ultima categoria appartengono i mutui autorizzati e non stipulati, mentre le anticipazioni di liquidità costituiscono elemento influente sulla sola cassa e non un cespito utilizzabile nella parte attiva del bilancio.

La loro contabilizzazione in entrata amplia artificiosamente le risorse disponibili consentendo spese oltre il limite del naturale equilibrio ed esonera, per di più, l’amministrazione dal porre doveroso rimedio al disavanzo effettivo oscurato dall’eccentrica operazione contabile. Ne deriva, tra l’altro, la mancata copertura delle spese per l’insussistenza dei cespiti in entrata e il conseguente squilibrio del bilancio di competenza, con conseguente aggravio per i risultati di amministrazione negativi provenienti dai precedenti esercizi.

È bene ricordare, infatti, che copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti “la forza espansiva dell’art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (sentenza n. 192 del 2012)» (sentenza n. 184 del 2016).

La complessità della legislazione in materia contabile e finanziaria esige tuttavia un analitico esame delle eccezioni poste dalla Regione convenuta.

4.1.- La prima riguarda il preteso consolidamento del risultato di amministrazione dell’esercizio 2015 a seguito della sua intervenuta approvazione mediante la legge reg. Liguria n. 20 del 2016. In realtà detta legge presenta - come



precedentemente rilevato - risultanze finanziarie alquanto contraddittorie, le quali non consentono la lettura offerta dalla Regione resistente.

In ogni caso una situazione finanziaria così matematicamente anomala non potrebbe comunque costituire un fermo punto di partenza degli esercizi successivi perché sarebbe in patente contrasto con il principio di continuità degli esercizi finanziari «per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. Ne risulta così coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale “consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche” (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione [derivanti nel caso in esame dalle contraddittorie risultanze della legge reg. Liguria n. 20 del 2016]. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto “domino” nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento» (sentenza n. 89 del 2017), come quella rivendicata dalla Regione Liguria attraverso la legge di variazione del bilancio.

In proposito, non può essere sottaciuto che già in sede di parifica del rendiconto 2015 la Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Liguria, con delibera n. 74/2016/PARIFICA, non aveva validato alcune partite di bilancio del rendiconto regionale senza che la successiva legge di approvazione del rendiconto ne avesse preso atto ai fini della rideeterminazione del risultato di amministrazione. Ulteriore sintomo dell'illegittima contabilizzazione della posta relativa al «debito autorizzato e non contratto» - di cui si dirà più analiticamente in prosieguo - si rinviene nell'analisi condotta dalla Corte dei conti, sezione di controllo della Regione Liguria, nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto generale della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2016 (udienza 21 luglio 2017). La Corte dei conti in quella sede - successiva alla contestata legge di variazione di bilancio, ma inerente a operazioni finanziarie a essa antecedenti e quindi pertinenti - ha verificato le spese sostenute dalla Regione negli esercizi 2009-2014-2015-2016, finanziate da mutui autorizzati e non contratti rilevando che «[...] l'esame degli impegni finanziati da mutui autorizzati e non contratti ha evidenziato come le spese [soggette ad analisi a campione] non possano essere qualificate come spese di investimento, bensì come spese correnti. Motivo per cui l'autorizzazione a contrarre mutui, per ciascun esercizio di riferimento, deve essere ridotta per un ammontare pari alle spese correnti che hanno contribuito a determinare il disavanzo finanziario di ciascun esercizio finanziario (2014-2015-2016). Diversamente, la copertura fornita a tali spese si porrebbe in contrasto con l'art. 119 della Costituzione. La Regione, nel corso del contraddittorio ha condiviso le osservazioni della Sezione relativamente alla natura corrente di determinate spese ed ha ritenuto le stesse non finanziabili con ricorso all'indebitamento».

In sostanza, non può essere condiviso l'assunto della Regione secondo cui un incongruo risultato di amministrazione possa costituire solida base di partenza per i successivi esercizi poiché, a esso sovrapponendosi, le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già parzialmente oggetto di sindacato negativo da parte della Corte dei conti in sede di parifica. In tal modo le disposizioni impugnate inerenti alla legge di assestamento del bilancio finiscono per alterare le risultanze degli esercizi precedenti attraverso l'applicazione di partite attive inappropriate o inesistenti.

4.2.- Non può essere condivisa neppure la tesi della Regione secondo cui costituirebbe valida forma di copertura economica l'impiego di mutui autorizzati in sede di bilancio di previsione ma non contratti.

4.2.1.- L'istituto dei “mutui autorizzati e non contratti” è una peculiarità originata da un'eccezionale prassi della gestione finanziaria delle Regioni, che erroneamente la convenuta fa risalire all'art. 10 della legge n. 281 del 1970, il quale non la contemplava affatto: detta prassi consisteva nell'autorizzare spese d'investimento determinandone la copertura con prestiti inseriti nella legge di bilancio regionale, senza vincoli di previo perfezionamento degli stessi.

Il perfezionamento avveniva solo nel caso di impossibilità di finanziare gli investimenti con la liquidità presente in tesoreria. Tanto veniva giustificato con la finalità di risparmiare in termini di interessi sui prestiti, finalità che peraltro si sarebbe potuta raggiungere in modo più corretto attraverso l'accertamento - ove sussistente - dell'avanzo di amministrazione, unico strumento certo di “copertura giuridica”, dal momento che la mera disponibilità di cassa non costituisce cespiti di sicuro affidamento.

A lungo andare - e tenuto conto delle congiunture economiche non favorevoli alle Regioni - un simile modo di sostenere spese di investimento, senza una copertura reale ma mediante il ricorso al fondo cassa regionale, si è rivelato fonte di progressivi incrementi del disavanzo finanziario.

È di palmare evidenza, poi, come un simile meccanismo giuridico fosse in problematico rapporto con il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con lo stesso art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la



“regola aurea” secondo cui l’indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per investimenti non coperti.

Il progressivo peggioramento dei risultati di esercizio delle Regioni ha comportato uno stillicidio di “autorizzazioni a consuntivo” per mutui, sovente disallineati dallo stesso costo dell’investimento in ragione della stipulazione parziale (rispetto al preventivato) e dell’anomala diacronia rispetto alle spese già erogate. In sostanza, l’uso distorto di tali prestiti finiva per trasformarli in una sorta di “mutui a pareggio bilancio”, istituti proibiti agli enti locali fin dal decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 (Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province) - cosiddetto decreto “Stammati” - convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1977, n. 62.

L’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l’inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica. Attualmente i mutui autorizzati devono essere stipulati nell’anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l’avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata.

Si è dovuto tuttavia prendere atto dei dissesti pregressi, consentendo il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell’esercizio 2016. In questo senso è intervenuto l’art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 - comma aggiunto dall’art. 1, comma 1, lettera *aa*) del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) - il quale dispone: «2. A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa». Successivamente, tale facoltà, con ulteriori limitazioni, è stata prorogata a tutto il 2016 dall’art. 1, comma 688-*bis*, della legge n. 208 del 2015, introdotto dall’art. 10, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

Si tratta di un intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali gravemente pregiudicati dalla descritta prassi: in definitiva l’eccezionale misura legislativa denota, come in analoghe occasioni, «l’esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione [...]. L’indirizzo della subentrata legislazione statale [...] prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento» della reale situazione finanziaria delle Regioni, «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale» (sentenza n. 107 del 2016). Ciò ha consentito, ove possibile, associare a spese di investimento non adeguatamente coperte nel passato la stipulazione dei mutui nei casi in cui la non corretta prassi regionale perpetuata oltre la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), avesse contemporaneamente prodotto un disavanzo economico e un deficit di liquidità. La normativa, infatti, contempla un duplice vincolo: *a*) quello del previo riscontro delle esigenze effettive di cassa; *b*) quello secondo il quale deve essere rigorosamente mantenuta la destinazione a programmi di investimento già autorizzati ma non finanziati negli esercizi precedenti.

4.2.2.- Nel caso della Regione Liguria l’ammontare dei mutui autorizzati e non contratti risulta pari ad oltre 117 milioni di euro e riguarda la somma dei mutui autorizzati risalenti agli esercizi finanziari 2008, 2009, 2014 e 2015.

Non può essere condivisa la tesi della Regione secondo cui sarebbe stato possibile avvalersi della facoltà di autorizzare nuovi mutui senza contrarli anche nel 2016, in virtù di quanto previsto dall’art. 1, comma 688-*bis*, della legge n. 208 del 2015. La Regione Liguria legge tale disposizione come una generale proroga del predetto istituto. Essa afferma che «[...] il mancato accertamento del mutuo autorizzato e non contratto, è del tutto temporaneo e reversibile, in quanto attraverso l’effettiva contrazione del prestito, che può avvenire in momenti successivi all’autorizzazione, il relativo disavanzo è assorbito dal bilancio a seguito della contabilizzazione delle poste di entrata».

L’art. 1, comma 688-*bis*, della legge n. 208 del 2015 stabilisce che «anche per l’esercizio 2016, per le sole regioni che nell’anno 2015 abbiano registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, calcolati e pubblicati secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 265 del 14 novembre 2014, tenendo conto di quanto disposto dall’articolo 4, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, con un valore inferiore rispetto ai tempi di pagamento di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e successive modificazioni, sono valide le disposizioni di cui al comma 2, dell’articolo 40, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con riferimento alla copertura degli investimenti autorizzati».



La formulazione letterale della norma e il suo collegamento con le disposizioni a regime contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 consentono di smentire la tesi regionale secondo cui il mancato accertamento dei mutui negli esercizi precedenti sarebbe temporaneo e reversibile. Infatti, l'ulteriore ricorso all'indebitamento - sia pure nell'ambito delle precedenti autorizzazioni - è strettamente limitato, anche dalle disposizioni richiamate dalla Regione, alla ricorrenza delle situazioni previste dal citato art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, e non potrebbe essere attivato ad nutum per altre finalità. Se tali particolari situazioni non ricorrono, e soprattutto se non riguardano fattispecie antecedenti al 2016, trovano pienamente applicazione le nuove previsioni contenute nell'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 2011, che limitano il ricorso al debito e lo vincolano strettamente alla soddisfazione di esigenze per spese di investimento.

In proposito l'esplicita formulazione del comma 4 di tale articolo - il quale stabilisce che «Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono riscosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale» - esclude tassativamente che si possa avviare qualsiasi operazione di investimento prima del perfezionamento del contratto di prestito.

La possibilità - prorogata al 2016 - di ricorrere effettivamente al debito, nei limiti di quello già autorizzato, è espressamente ristretta dalla norma alla sola necessità di fronteggiare effettive esigenze di cassa, e tali esigenze debbono essere altresì correlate al sostegno di spese per investimenti già in precedenza realizzati.

L'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, quindi, tende a rendere possibile l'ulteriore ricorso al debito solamente per "sanare" e sorreggere quelle situazioni pregresse di spese di investimento già deliberate (o in alcuni casi ancora in corso di esecuzione) finanziate con mutui mai in concreto contratti (in tutto o in parte) anteriormente a tale sanatoria. Peraltro il sistema finanziario delle autonomie territoriali ha sempre imposto di farsi carico nell'esercizio successivo dei disavanzi derivanti dagli esercizi precedenti, provvedendo immediatamente al loro ripiano. Ne consegue che la tesi proposta dalla Regione è priva di addentellato positivo e contrasta anzi sia con la lettera che con lo spirito complessivo del sistema.

4.2.3.- In definitiva, la normativa statale di carattere temporaneo, originata dall'esigenza di mettere ordine in prassi regionali risalenti ma non più in linea con la regola aurea precedentemente menzionata con gli altri precetti costituzionali di natura finanziaria, costituisce un intervento eccezionale.

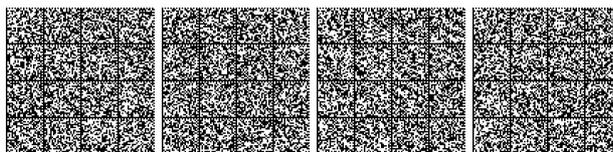
Priva di pregio è la tesi regionale secondo cui il mancato accertamento (*recte*: perfezionamento) del mutuo autorizzato e non contratto sarebbe temporaneo e reversibile. Al contrario, tale operazione è temporalmente circoscritta, nei termini sopra specificati, e subordinata alla precisa e analitica indicazione di tutte le spese di investimento - e della loro collocazione nei bilanci precedenti - realizzate negli esercizi anteriori al 2015. Il perfezionamento di tale sanatoria può avvenire solo con la contrazione dei relativi mutui e alle tassative condizioni previste dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011. Ogni ulteriore ipotesi di sanatoria normativa sarebbe in evidente contrasto - per i motivi già esposti - sia con l'art. 81 Cost., sia con l'art. 119, sesto comma, Cost., il quale consente l'indebitamento di scopo per lo sviluppo e non per sanare spese a suo tempo non conformi al principio della previa copertura economica.

4.3.- Neppure il Fondo anticipazioni di liquidità può essere inserito - al contrario di quanto ritenuto dalla Regione Liguria - tra le partite attive ai fini della determinazione del risultato di amministrazione.

Tale Fondo, da restituire in un arco temporale esteso sino a trenta anni, è stato istituito in base agli artt. 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), che consentivano alle Regioni di ottenere dallo Stato anticipazioni per pagare debiti scaduti e non onorati.

A seguito della sentenza di questa Corte n. 181 del 2015, il d.l. n. 179 del 2015 stabiliva, all'art. 1, le modalità per rappresentare correttamente in bilancio le anticipazioni incassate nel 2013 e 2014 e a decorrere dal 2015, in modo da sterilizzarne completamente gli effetti economici. Infine, la disciplina recata dal d.l. n. 179 del 2015, vigente *pro tempore* (cioè relativa all'esercizio finanziario 2015, oggetto del rendiconto approvato con la legge reg. Liguria n. 20 del 2016), è stata abrogata dall'art. 1, comma 705, della legge n. 208 del 2015, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e sostituita con quella dettata dall'art. 1, commi da 692 a 701, della medesima legge n. 208 del 2015.

Questa Corte con la sentenza n. 181 del 2015 nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni regionali, aveva posto in evidenza come le anticipazioni di liquidità dovessero essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosi limitare l'impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea.



Ne consegue che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione.

4.4.- Un'ulteriore eccezione della resistente riguarda la complessità e l'articolazione degli allegati dai quali deriverebbe il calcolo contestato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Questa Corte non ignora la complessità tecnica delle regole di redazione dei bilanci degli enti territoriali e in particolare della redazione degli allegati schemi, caratterizzati da un alto grado di analiticità e, talvolta, da un rilevante deficit di chiarezza. In proposito è stato già affermato che tali regole devono essere assoggettate a interpretazione adeguatrice quando un loro potenziale significato possa entrare in collisione con i fondamentali principi di copertura della spesa e di equilibrio del bilancio contenuti nell'art. 81 Cost. e con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale.

Ove ciò non sia possibile siffatte regole risulterebbero costituzionalmente illegittime.

Nel caso in esame, le pur complesse regole della legislazione statale, di cui è stata precedentemente richiamata la *ratio*, e gli allegati schemi dimostrativi non superano - alla luce di quanto rappresentato dalle parti in giudizio - il perimetro fissato dai precetti finanziari di rango costituzionale, mentre ciò avviene per il collegamento tra gli allegati di bilancio e la norma impugnata e tra i suddetti allegati e la precedente legge di approvazione del rendiconto 2015.

È bene comunque ribadire, con particolare riguardo all'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e al conseguente deficit in termini di chiarezza, che la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge.

Tali caratteri non si riscontrano nella legge della Regione Liguria di approvazione del rendiconto 2015 - in ordine al cui rapporto di connessione e consequenzialità con la norma impugnata si disporrà in prosieguo - che presenta una struttura normativamente e logicamente incongrua.

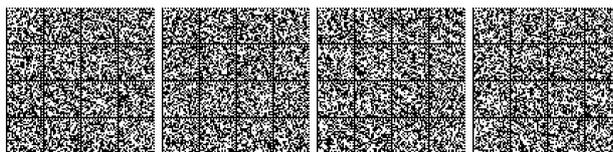
5.- Deve essere peraltro precisato che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016 non produce effetti invalidanti nei confronti del Fondo crediti di dubbia esigibilità, il quale - come è noto - è un fondo rischi finalizzato a evitare l'utilizzo di entrate di dubbia e difficile esazione, in ragione del fatto che alla sua determinazione non sono intrinsecamente collegate la dimensione delle anticipazioni di liquidità e quella dei mutui autorizzati e non perfezionati.

Non di meno, tale Fondo - per effetto della presente declaratoria di illegittimità costituzionale - dovrà essere alimentato attraverso risorse alternative. Viene in questo caso in rilievo il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, «precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), [il quale] consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013). Anche per la Regione Liguria vale dunque - considerato il difetto genetico relativo all'impostazione della legge di assestamento del bilancio - la doverosità «dell'adozione di [ulteriori] appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione [ma] nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie [e, comunque, per le partite di spesa finanziariamente necessarie come il Fondo crediti di dubbia esigibilità]» (sentenza n. 250 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 266 del 2013).

6.- In considerazione dell'inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell'ineffettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 26 del 2016 deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'intera legge reg. Liguria n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto 2015.

L'evidente correlazione con la norma impugnata comporta infatti un rapporto di chiara consequenzialità con la decisione assunta in ordine alla stessa (in senso conforme, *ex plurimis*, sentenze n. 266 e n. 250 del 2013). Infatti, l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari - che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale - coinvolgono la legge di approvazione del rendiconto 2015 nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura.

L'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170274

N. 275

Sentenza 8 novembre - 20 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Respingimento differito con accompagnamento alla frontiera disposto dal questore.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 10, comma 2.

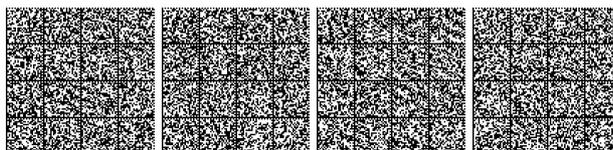
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, nel procedimento vertente tra M. F. e il Ministero dell'interno e altra, con ordinanza del 17 novembre 2016, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI);

udito nella camera di consiglio dell'8 novembre 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 novembre 2016 (r.o. n. 29 del 2017), il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in riferimento agli artt. 10, secondo comma, 13, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

La disposizione censurata prevede una duplice ipotesi di respingimento con accompagnamento alla frontiera dello straniero, disposto in entrambi i casi con provvedimento del questore.

In base all'art. 10, comma 2, lettera *a*), sono respinti gli stranieri «che entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo»; in base alla lettera *b*) della medesima disposizione, sono respinti gli stranieri che, entrati nel territorio dello Stato senza avere i requisiti richiesti, «sono [...] temporaneamente ammessi [...] per necessità di pubblico soccorso».

Il Tribunale rimettente conosce di un provvedimento di respingimento del quale il ricorrente ha eccepito l'illegittimità anche sulla base della dedotta illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

A quanto riferisce il giudice *a quo*, il ricorrente in seguito al suo ingresso nel territorio dello Stato aveva formato oggetto di un provvedimento di respingimento cosiddetto differito, con accompagnamento "coercitivo" alla frontiera, e al tempo stesso anche di «un distinto ordine di lasciare il territorio dello Stato ai sensi dell'art. 14, c. 5-*bis*», del d.lgs. n. 286 del 1998, che lo straniero doveva spontaneamente eseguire entro sette giorni.

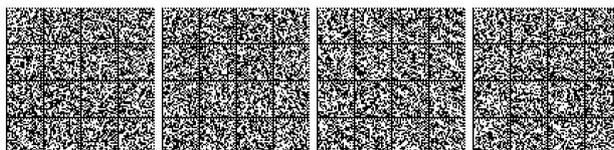
Il giudice *a quo* premette che il provvedimento di respingimento è sempre connotato dall'accompagnamento alla frontiera, cioè da una misura restrittiva della libertà personale tutelata dall'art. 13 Cost.

Conseguentemente il giudice rimettente in primo luogo dubita della violazione della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13, secondo comma, Cost., posto che il potere di respingimento è attribuito in via ordinaria al questore, anziché all'autorità giudiziaria, cui invece la Costituzione lo riserva, salvo casi eccezionali di necessità ed urgenza.

In secondo luogo rileva che, in contrasto con l'art. 13, terzo comma, Cost., la disposizione censurata non prevede neppure che il provvedimento del questore sia comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e si intenda revocato se quest'ultima non lo convalida entro le successive quarantotto ore.

In terzo luogo sarebbe violata la riserva di legge prevista dall'art. 13, secondo comma, Cost., che ammette restrizioni della libertà personale nei soli casi e modi previsti dalla legge, e dall'art. 10, secondo comma, Cost. in tema di condizione giuridica dello straniero. Il rimettente ritiene che la previsione del respingimento nei confronti di chi sia stato fermato «subito dopo» l'ingresso nel territorio dello Stato sia priva di una formula lessicale sufficientemente tassativa, a causa della «evidente genericità» dell'espressione impiegata. Perciò la scelta tra il respingimento differito e l'espulsione dello straniero irregolare sarebbe affidata interamente alla discrezionalità dell'amministrazione.

Infine il giudice *a quo* deduce la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., perché «la normativa nazionale in materia di respingimenti» sarebbe in contrasto con l'art. 4, paragrafo 4, della direttiva n. 2008/115/CE.



Quest'ultima non si applica, se così decide lo Stato membro, ai respingimenti alla frontiera regolati dall'art. 2, paragrafo 2, della medesima direttiva. Tuttavia anche in tali casi l'art. 4, paragrafo 4, obbliga gli Stati membri a offrire un livello di protezione non meno favorevole di quello previsto nei casi di applicazione della direttiva, quanto alle garanzie contenute nei successivi artt. 8, paragrafi 4 e 5; 9, paragrafo 2, lettera *a*); 14, paragrafo 1, lettere *b*) e *d*); 16 e 17.

Ciò posto, il rimettente lamenta che non sia «prevista alcuna norma nazionale» che assicuri allo straniero, in caso di respingimento, un livello di protezione non meno favorevole di quello garantito dall'art. 4, paragrafo 4, della direttiva n. 2008/115/CE.

In conclusione, il giudice *a quo* sottolinea che la dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata non comporterebbe alcuna violazione degli obblighi internazionali gravanti sull'Italia quanto al controllo delle frontiere, perché lo straniero potrebbe sempre essere espulso ai sensi dell'art. 13, comma 2, lettera *a*), del d.lgs. n. 286 del 1998.

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

Le questioni sarebbero inammissibili perché il rimettente non avrebbe descritto adeguatamente la fattispecie, né chiarito se le «modalità esecutive» del respingimento abbiano davvero compromesso la libertà personale dello straniero. Inoltre l'applicazione dell'art. 14, comma 5-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 avrebbe privato le questioni di rilevanza.

Nel merito, l'Avvocatura dello Stato ritiene che le condizioni «del tutto contingenti» legate al respingimento giustificerebbero la scelta del legislatore di non prevedere un meccanismo di convalida giudiziale del provvedimento.

Tale meccanismo sarebbe comunque operante quando il respingimento è preceduto dal trattenimento in un centro di permanenza per i rimpatri, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Infine, in questa materia dovrebbe essere riconosciuta al legislatore la più ampia discrezionalità nel regolamentare i flussi migratori.

3.- È intervenuta nel giudizio incidentale l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), che non è parte del giudizio *a quo*, e ha chiesto l'accoglimento delle questioni, deducendo di essere legittimata a intervenire «in quanto ente esponenziale altamente qualificato e riconosciuto come ente di tutela dei diritti fondamentali delle persone migranti», ciò che radicherebbe «un interesse immediatamente inerente all'oggetto dell[e] question[i] di legittimità costituzionale».

Considerato in diritto

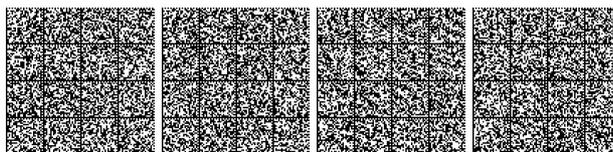
1.- Il Tribunale ordinario di Palermo ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in riferimento agli artt. 10, secondo comma, 13, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare).

La disposizione censurata disciplina due ipotesi di respingimento, cosiddetto differito, dello straniero, entrambe con accompagnamento coattivo alla frontiera. Essa prevede che il questore adotti tale provvedimento nei confronti degli stranieri che, «entrando nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo» (lettera *a*) e degli stranieri che, presentatisi ai valichi di frontiera senza avere i requisiti legali per l'ingresso nel territorio dello Stato, vi sono temporaneamente ammessi per necessità di pubblico soccorso (lettera *b*).

Davanti al giudice *a quo* è impugnato un provvedimento di respingimento adottato in base a tale disposizione.

Il rimettente ritiene che l'accompagnamento coattivo alla frontiera comporti una restrizione della libertà personale e che sotto più aspetti la disposizione censurata violi l'art. 13 Cost.

In primo luogo essa sarebbe in contrasto con il secondo comma dell'art. 13 Cost., perché attribuisce la potestà di provvedere all'autorità di pubblica sicurezza, anziché all'autorità giudiziaria, senza che ricorra un caso eccezionale di necessità ed urgenza.



In secondo luogo la norma, nel consentire l'esercizio del potere «subito dopo» l'ingresso dello straniero nel territorio dello Stato, impiegherebbe un'espressione indeterminata, in violazione delle riserve di legge poste dall'art. 13, secondo comma, Cost., sui casi e modi di restrizione della libertà personale, e dall'art. 10, secondo comma, Cost., sulla condizione giuridica dello straniero.

Inoltre sarebbe leso l'art. 13, terzo comma, Cost., perché non è prevista la convalida del provvedimento del questore da parte dell'autorità giudiziaria.

Infine, il rimettente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., «non essendo prevista alcuna norma nazionale» che assicuri allo straniero, in caso di respingimento, un livello di protezione non meno favorevole di quello garantito dall'art. 4, paragrafo 4, della direttiva n. 2008/115/CE.

2.- È intervenuta nel giudizio incidentale l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e ha chiesto l'accoglimento delle questioni.

L'intervento è inammissibile, perché l'ASGI non è parte del giudizio *a quo*, né è titolare di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, che la legittimi a intervenire. L'ASGI non vanta infatti una posizione giuridica individuale suscettibile di essere pregiudicata immediatamente e irrimediabilmente dall'esito del giudizio incidentale (*ex plurimis*, ordinanza n. 227 del 2016).

3.- Il giudice *a quo* riferisce che lo straniero ricorrente nel processo principale, dopo essere stato raggiunto dal provvedimento di respingimento differito lì impugnato, ha ricevuto dal questore l'ordine di lasciare il territorio dello Stato entro sette giorni, in base all'art. 14, comma 5-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998.

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate perché quest'ultima circostanza impedirebbe di portare ad esecuzione il respingimento mediante accompagnamento alla frontiera e priverebbe perciò tali questioni di rilevanza.

L'eccezione è fondata, nei termini che ora si diranno.

L'art. 14, comma 5-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 prevede che il questore, dopo aver disposto il respingimento con accompagnamento alla frontiera, per «porre fine al soggiorno illegale», può ordinare allo straniero «di lasciare il territorio dello Stato entro il termine di sette giorni».

Al contrario di quanto ritiene il giudice rimettente questo provvedimento non affianca il precedente, per quanto concerne l'accompagnamento coattivo, ma lo supera, sostituendo tale forma esecutiva con l'ordine di lasciare entro un breve termine il territorio dello Stato. In questo modo viene ugualmente perseguito lo scopo di porre fine al soggiorno illegale dello straniero, senza però operare una restrizione della sua libertà personale.

L'accompagnamento coattivo e l'ordine di lasciare il territorio dello Stato sono chiaramente alternativi, e non può ritenersi che per effetto del secondo provvedimento il primo, in attesa del volontario allontanamento dello straniero, rimanga temporaneamente sospeso, per riprendere poi vigore ed essere eseguito a discrezione dell'autorità di polizia.

Un ordine di accompagnamento coattivo alla frontiera da eseguire non immediatamente, ma in un momento successivo, dopo l'emissione dell'ordine di lasciare il territorio dello Stato, avrebbe un'incidenza priva di attualità, e solo eventuale, sulla libertà personale, e in questo caso la convalida produrrebbe l'anomalo effetto di dare all'autorità di polizia, sulla base di proprie valutazioni, anche a distanza di tempo dall'ingresso nel territorio dello Stato, la facoltà di eseguire l'accompagnamento senza alcun ulteriore controllo da parte dell'autorità giudiziaria.

L'ordine di accompagnamento coattivo, che assiste il respingimento, deve invece, per la sua natura di atto urgente, essere eseguito con immediatezza, e per questa ragione fondatamente il giudice rimettente ha ritenuto che il provvedimento dia luogo, con la sua emissione, a una restrizione della libertà personale dello straniero, tutelata dall'art. 13 Cost.

Il giudice rimettente però non ha considerato che nel caso in esame già al tempo dell'adozione dell'ordinanza di rimessione era venuta meno l'efficacia coercitiva dell'atto impugnato nel giudizio principale, e che, di conseguenza, con riferimento all'accompagnamento coattivo alla frontiera, la disposizione censurata non avrebbe più potuto avere applicazione.

Errando nel valutare tale profilo e asserendo invece che il censurato art. 10, comma 2, avrebbe continuato a regolare interamente la fattispecie, anche con riferimento all'«effetto obbligatorio e inderogabile» dell'accompagnamento alla frontiera, il giudice *a quo* non ha tenuto conto del difetto di rilevanza che rende le questioni inammissibili.

4.- L'inammissibilità delle questioni non può esimere la Corte dal riconoscere la necessità che il legislatore intervenga sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. 222 del 2004 e n. 105 del 2001) e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 10, secondo comma, 13, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 16 dicembre 2008, n. 2008/115/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare), dal Tribunale ordinario di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170275

N. 276

Sentenza 5 - 20 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consiglio di Stato - Concorso a consigliere di Stato - Previsione, per i vincitori, del conseguimento della nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello di indizione del concorso.

- Legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di stato e dei tribunali amministrativi regionali), art. 19, primo comma, numero 3.

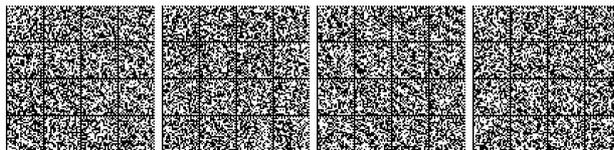
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, numero 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra P.P.A.A. e altri e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 21 febbraio 2017, iscritta al n. 75 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di R.P. e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 5 dicembre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Mario Sanino per R.P. e altri e l'avvocato dello Stato Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

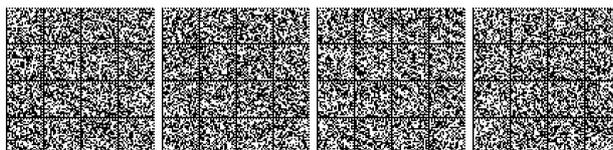
1.- Con ordinanza del 21 febbraio 2017, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale, dell'art. 19, primo comma, numero 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), nella parte in cui dispone che «i vincitori del concorso conseguono la nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso stesso», in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

1.1.- Il TAR premette di essere stato adito da alcuni consiglieri di Stato, appartenenti al medesimo concorso per referendario di TAR, transitati al Consiglio di Stato (quattro dal 1° ottobre 2011, due dal 3 agosto 2012) a domanda, ai sensi dell'art. 19, primo comma, numero 1, della legge n. 186 del 1982, e collocati in ruolo con anzianità decorrente dalla data di nomina. I ricorrenti hanno impugnato il provvedimento con il quale era stata determinata nel 31 dicembre 2010 la data della nomina a consiglieri di Stato di due colleghi che erano risultati vincitori di concorso, nonostante che l'assunzione in servizio di questi ultimi fosse avvenuta al termine dell'inverno 2013 e quindi dopo la collocazione in ruolo dei ricorrenti medesimi. Il giudice *a quo* ricorda che i ricorrenti nel giudizio principale chiedono l'annullamento del predetto provvedimento, nonché di ogni altro atto annesso, connesso, presupposto e/o consequenziale, contestualmente all'accertamento del diritto di vedersi collocati in ruolo in posizione anteriore rispetto ai controinteressati, in ragione del momento dell'acquisizione dell'effettiva qualifica di consigliere di Stato.

1.2.- In linea preliminare, il collegio rimettente rigetta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancanza di una lesione concreta e attuale e quindi per carenza di interesse, proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Consiglio di Stato alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 272 del 2008. In quest'ultima - ricorda il TAR - la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la medesima questione di legittimità costituzionale perché «non attuale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 [...] non avendo il ricorrente subito alcun concreto pregiudizio per effetto dell'applicazione della disposizione censurata». Tuttavia il collegio rimettente ritiene che l'eccezione sia infondata, in quanto, a causa del descritto meccanismo di nomina dei consiglieri di Stato vincitori di concorso e della retrodatazione del loro ingresso in servizio, i ricorrenti subirebbero un duplice pregiudizio concreto derivante dalla circostanza che sono posposti in ruolo ai controinteressati e che, in sede di avanzamento di carriera, in cui rileva l'anzianità di servizio dei singoli scrutinandi, quella fittiziamente riconosciuta ai consiglieri di Stato "concorsuali" con la contestata retrodatazione di anzianità finirebbe inevitabilmente con il sacrificare i consiglieri di Stato provenienti dai ruoli Tar.

Nel merito, il TAR Lazio ritiene che l'art. 19, primo comma, numero 3, della legge n. 186 del 1982, nella parte in cui prevede la retrodatazione della nomina dei vincitori di concorso a consigliere di Stato al 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è stato indetto il concorso, violi il principio di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Esso, infatti, riconoscerebbe, senza una comprensibile ragione, ai consiglieri di Stato vincitori di concorso una decorrenza giuridica della nomina diversa e più favorevole rispetto a quella riconosciuta ai magistrati dei TAR, il cui ingresso nei ruoli dei consiglieri di Stato decorre dalla data del provvedimento di nomina, con la conseguenza che questi ultimi vengono posposti ai primi, anche nell'ipotesi in cui la data del conferimento delle funzioni sia anteriore rispetto a quella dei vincitori di concorso.



Una simile previsione non avrebbe eguali per le nomine di primo accesso nell'ambito dei rapporti di impiego presso amministrazioni pubbliche, considerato che la regola, in tale contesto, sarebbe quella che le nomine abbiano decorrenza successiva alla conclusione della procedura selettiva, anche se precedente alla presa effettiva di servizio, in linea con l'art. 97 Cost., che stabilisce che l'accesso «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni» deve avvenire, di norma, «mediante concorso».

Pertanto, il collegio rimettente denuncia il contrasto della norma censurata con il principio di eguaglianza e ragionevolezza fissato dall'art. 3 Cost., anche in relazione ai principi desumibili dagli artt. 199 e seguenti del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) e con l'art. 97 Cost. in tema di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

2.- Si sono costituiti in giudizio dinanzi alla Corte costituzionale i ricorrenti del giudizio principale e hanno chiesto, sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti nell'ordinanza di rimessione, che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, numero 3, della legge n. 186 del 1982, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

In particolare, i ricorrenti ribadiscono che la più favorevole decorrenza della nomina dei consiglieri di Stato vincitori di concorso costituirebbe una *factio iuris* priva di giustificazione. Infatti la previsione censurata non potrebbe essere giustificata come un "premio" a favore dei consiglieri di Stato cosiddetti "concorsuali", considerato che costoro godrebbero già di un ampio favor del legislatore. Quest'ultimo sarebbe evidenziato dal «rilevante squilibrio di carriera», poiché il sistema prevede, al fine di ottenere la qualifica di consigliere presso il TAR, un percorso temporale di otto anni per coloro che hanno superato il concorso di referendario TAR, peraltro identico a quello di consigliere di Stato tranne che per la mancata previsione di una quinta prova scritta in diritto internazionale e/o comunitario. Lo squilibrio deriverebbe inoltre dall'esclusione di qualsiasi riconoscimento di anzianità pregresse relative alla carriera di magistrati del TAR, al momento della nomina a consigliere di Stato ex art. 19, primo comma, numero 1 della legge n. 186 del 1982.

3.- Nel giudizio davanti alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, nell'atto di intervento e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale in esame venga dichiarata inammissibile e, in subordine, manifestamente infondata.

In primo luogo, la questione sarebbe inammissibile per le medesime ragioni già illustrate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 272 del 2008. L'asserita deteriore collocazione nel ruolo non rilevarebbe di per sé, ma solo in quanto incida su provvedimenti che siano fondati sulla posizione che i magistrati abbiano in ruolo.

In subordine, la questione sarebbe manifestamente infondata.

La difesa statale ritiene che la retrodatazione della nomina dei consiglieri di Stato vincitori di concorso non violi l'art. 3 Cost., poiché non configurerebbe un trattamento differente di situazioni eguali. Considerato che il reclutamento dei magistrati del Consiglio di Stato avviene per canali differenti e cioè per nomina governativa, per concorso e per anzianità nel ruolo del TAR, ben potrebbe giustificarsi una disciplina in tutto o in parte differenziata, «anche alla luce del principio costituzionale del favor per l'accesso concorsuale».

4.- All'udienza pubblica, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, numero 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), nella parte in cui dispone che «i vincitori del concorso conseguono la nomina con decorrenza dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello in cui è indetto il concorso stesso», in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Secondo il rimettente la citata disposizione sarebbe illogica e irragionevole, là dove riconosce, senza una comprensibile ragione, ai consiglieri di Stato vincitori di concorso una decorrenza giuridica della nomina diversa e più favorevole (in quanto anticipata) rispetto a quella riconosciuta ai consiglieri di Stato transitati per anzianità dai tribunali amministrativi regionali, il cui ingresso nei ruoli decorre dalla data del provvedimento di nomina. Per effetto di tale previsione, i magistrati del TAR transitati per anzianità al Consiglio di Stato, anche qualora abbiano nel frattempo svolto in concreto funzioni d'appello, sono posti ai consiglieri di Stato vincitori di concorso. Questi ultimi mature-



rebbero un'anzianità fittizia, in virtù della contestata retrodatazione della nomina, in contrasto con la regola generale per le nomine di primo accesso al lavoro pubblico. Ciò in violazione del principio dell'accesso mediante concorso alle pubbliche amministrazioni, nonché dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

2.- In linea preliminare, va esaminata l'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato.

Secondo la difesa dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile per le medesime ragioni già illustrate da questa Corte nella sentenza n. 272 del 2008 e cioè per difetto di attualità della stessa, giacché i ricorrenti non subirebbero alcun concreto pregiudizio per effetto dell'applicazione della disposizione censurata. L'asserita deteriore collocazione nel ruolo non rilevarebbe di per sé, ma solo in quanto incida su provvedimenti fondati sulla posizione in ruolo dei magistrati.

2.1.- L'eccezione è fondata.

Analoga questione di legittimità costituzionale inerente all'art. 19, primo comma, numero 3, della legge n. 186 del 1982 è stata proposta all'attenzione di questa Corte in una precedente occasione. Il collegio rimettente era stato adito con ricorso da un magistrato del TAR con qualifica di consigliere (nelle more del giudizio, nominato consigliere di Stato nella quota riservata ai magistrati del TAR), per ottenere l'annullamento del decreto con cui era stato indetto un concorso per titoli ed esami a due posti di consigliere di Stato, al fine di non essere posposto nel ruolo ai vincitori del concorso indetto con il bando impugnato.

Con la già citata sentenza n. 272 del 2008 (punto 4 del Considerato in diritto), questa Corte ha affermato che la questione prospettata dal ricorrente era «irrelevante nel giudizio principale per difetto di attualità della lamentata lesione», posto che «l'asserita deteriore collocazione nel ruolo», derivante dall'applicazione della norma censurata, «non rileva di per sé, ma solo in quanto incida su provvedimenti che siano fondati sulla posizione che i magistrati abbiano nel ruolo medesimo».

Nel caso ora in esame, il collegio rimettente è chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto da alcuni consiglieri di Stato provenienti dai TAR avverso il provvedimento di nomina, retrodatato in applicazione della norma censurata, di due consiglieri di Stato vincitori di concorso, assunti in servizio ben più tardi dei ricorrenti. Non è impugnato alcun provvedimento da cui, per effetto della norma censurata, tragga origine la migliore posizione occupata nel ruolo dai consiglieri di Stato vincitori di concorso, né si prendono in considerazione provvedimenti applicativi, inerenti al conferimento di incarichi direttivi o al ruolo e alla composizione del collegio dell'udienza, occasione quest'ultima in cui i ricorrenti hanno dichiarato di aver appreso della loro posposizione in ruolo.

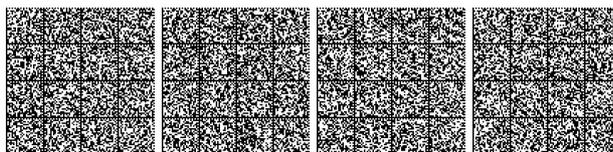
E' dunque solo eventuale la lesione prospettata, da intendersi funzionalmente connessa alla asserita posposizione nel ruolo dei consiglieri di Stato provenienti dai TAR rispetto ai consiglieri vincitori di concorso, a seguito della nomina "retrodatata" di questi ultimi. Tanto si può desumere dalla peculiare e complessa organizzazione della giurisdizione amministrativa e, in particolare, del Consiglio di Stato, delineata con la legge n. 186 del 1982.

Nell'intento di superare la precedente disciplina (regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato», e legge 6 dicembre 1971, n. 1034, recante «Istituzione dei tribunali amministrativi regionali»), in vista della «necessità di unificare i ruoli dei magistrati amministrativi [...] anche al fine di uniformare ai principi costituzionali l'assetto organizzativo e lo stesso status giuridico dei nuovi giudici regionali» (come risulta dalla relazione illustrativa al disegno di legge n. 20 del 1979, comunicato alla Presidenza del Senato il 20 giugno 1979), il legislatore ha tenuto conto della diversa provenienza delle componenti del Consiglio di Stato. Per questo motivo ha stabilito una diversa ripartizione fra le componenti delle quote di posti vacanti, come emerge dallo stesso art. 19, e ha operato una diversa valutazione dell'anzianità anche ai fini del conferimento delle qualifiche direttive, tra consiglieri di TAR e consiglieri di Stato (art. 21, quarto comma, della legge n. 186 del 1982, per il conferimento della qualifica di presidente di tribunale amministrativo regionale). Tali diversità - questa Corte ha sostenuto - si basano su presupposti non irragionevoli, data la disomogeneità delle funzioni (sentenza n. 273 del 2011).

A fronte di un simile eterogeneo sistema di regole sul reclutamento e sulle carriere dei consiglieri di Stato, il giudice rimettente, nel richiamare la sentenza n. 272 del 2008, non svolge argomenti volti a dimostrare il concreto pregiudizio derivante dalla posposizione nel ruolo, ma si limita a sostenerne, in maniera apodittica, l'autonoma lesività.

In questa prospettiva, è carente la motivazione adottata dal collegio rimettente in ordine all'interesse a ricorrere.

Deve, pertanto, essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, numero 3, della legge n. 186 del 1982.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, primo comma, numero 3, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di stato e dei tribunali amministrativi regionali), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170276

N. 277

Ordinanza 12 - 20 dicembre 2017

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Legge elettorale - Procedimento legislativo - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal CODA-CONS, dal senatore Bartolomeo Pepe e da Giovanni Pignoloni, nella qualità di cittadino elettore, nei confronti del Governo.

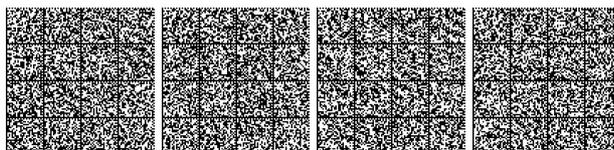
- Delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017, con la quale il Governo ha dato l'assenso a porre la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, degli artt. 1, 2 e 3 del testo unificato delle proposte di legge n. 2352 e abbinate A/R, recante «Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali»; atto del Governo del 10 ottobre 2017 con il quale ha posto, alla Camera dei deputati, la questione di fiducia sui menzionati articoli.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017 e dell'atto di Governo del 10 ottobre 2017, promosso dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), da Bartolomeo Pepe, nella qualità di senatore, e da Giovanni Pignoloni, nella qualità di cittadino elettore, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2017 ed iscritto al n. 4 del registro conflitto tra poteri 2017, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 2017 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 17 ottobre 2017 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri 2017, il CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), il senatore Bartolomeo Pepe e Giovanni Pignoloni nella qualità di cittadino elettore, hanno congiuntamente sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato contro il Governo, in relazione alla delibera del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 2017, con la quale è stato dato l'assenso a porre la questione di fiducia sull'approvazione, senza emendamenti né articoli aggiuntivi, degli artt. 1, 2 e 3 del testo unificato delle proposte di legge n. 2352 e abbinate A/R, recante «Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali», e all'atto con il quale, nella medesima giornata, il Governo, tramite il Ministro per i rapporti con il Parlamento, ha posto, alla Camera dei deputati, la questione di fiducia sui menzionati articoli;

che, ad avviso dei ricorrenti, il Governo avrebbe in tal modo leso «le prerogative del Corpo elettorale connesse al diritto alla sovranità popolare, di cui all'art. 1 Cost., al diritto di libertà ed eguaglianza, diritto alla libera espressione del proprio voto "personale ed eguale, libero e segreto" ex art. 48, comma 2, Cost.; diritto alla vita politica della Nazione, nel legittimo esercizio della propria quota di sovranità popolare, così come previsto e garantito dagli artt. 1, 2, 3, 24, 48, 49, 51, 56, 71, 92, 111, 113, 117, 138 Cost. e dagli artt. 13 CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), 3 Protocollo CEDU, entrambi ratificati in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848 [...]; nonché in violazione del combinato disposto dell'art. 49 e 116, comma 4 del Regolamento della Camera e dell'art. 72 Cost.»;

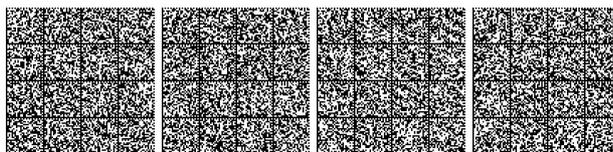
che il CODACONS afferma di essere legittimato a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri, poiché - rientrando tra le sue finalità statutarie la tutela dei diritti dei cittadini - esso agirebbe a tutela dei diritti dei medesimi, nella loro qualità di elettori e, dunque, quale rappresentante del corpo elettorale;

che sarebbe legittimato a ricorrere anche Giovanni Pignoloni, nella qualità di elettore e rappresentante del corpo elettorale;

che, infine, legittimato a proporre il ricorso sarebbe il senatore Bartolomeo Pepe, «in rappresentanza» del Senato della Repubblica, in quanto - a causa degli atti impugnati - egli vedrebbe «vanificato il proprio mandato elettivo» e le prerogative costituzionali garantitegli, quale parlamentare, dagli artt. 58, 67, 70 e 72 della Costituzione;

che, quanto al profilo oggettivo, i ricorrenti asseriscono che il corpo elettorale - che esercita la propria funzione costituzionale eleggendo gli organi rappresentativi - sarebbe leso «nella propria quota di sovranità popolare», laddove il Parlamento, chiamato ad approvare una legge elettorale, non possa «liberamente e autonomamente discutere» a causa della decisione del Governo di ricorrere al voto di fiducia;

che, in particolare, quest'ultimo, costringendo la maggioranza parlamentare ad approvare o a respingere l'articolo su cui è posta la fiducia, precluderebbe alle Camere la possibilità di esaminare e discutere i singoli aspetti del progetto di legge, con conseguente lesione dell'art. 72 Cost., in base al quale la legge deve essere votata articolo per articolo e con votazione finale e, dunque, ad avviso dei ricorrenti, con piena consapevolezza da parte di ciascun parlamentare in ordine ad ogni contenuto del progetto di legge;



che il ricorso alla questione di fiducia pregiudicherebbe «la libertà del voto e la sovranità dei cittadini tutti», poiché - assumendo i ricorrenti che i partiti non possano sostituirsi al corpo elettorale e che l'art. 67 Cost. presupponga l'esistenza di un mandato conferito direttamente dagli elettori agli eletti - la posizione della questione di fiducia da parte del Governo renderebbe il voto dei cittadini «né libero, né personale»;

che, peraltro, il Governo non potrebbe porre la questione di fiducia sulla legge elettorale, poiché si tratterebbe di una legge che «neppure in astratto» sarebbe suscettibile di incidere sul suo indirizzo politico;

che, infine, il Governo, ponendo la questione di fiducia su un progetto di legge in materia elettorale, avrebbe violato il «combinato disposto» degli artt. 49 e 116 del regolamento della Camera, «alla luce del dettato dell'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione», in quanto - sempre ad avviso dei ricorrenti - dalle citate disposizioni regolamentari dovrebbe dedursi il divieto di porre la questione di fiducia anche sulle leggi, come quelle elettorali, sulle quali il voto segreto è disposto su richiesta e non è invece obbligatoriamente prescritto;

che l'art. 72 Cost. imporrebbe il ricorso alla normale procedura legislativa per l'approvazione delle leggi elettorali, le quali, proprio alla luce di tale disposizione costituzionale, godrebbero «di una copertura procedurale di rango costituzionale» che non potrebbe dirsi rispettata in presenza di una «coartazione» del dibattito parlamentare imposto dalla maggioranza;

che, nel procedimento di approvazione della legge elettorale da cui ha avuto origine il presente conflitto, la violazione sarebbe stata, peraltro, duplice, poiché uno degli articoli su cui è stata posta la questione di fiducia contiene una delega al Governo per la definizione dei collegi elettorali, e le leggi di delega sono - al pari di quelle elettorali - soggette alla cosiddetta «riserva di assemblea» ai sensi dell'art. 72, comma quarto, Cost.;

che, in data 27 novembre 2017, i ricorrenti hanno depositato memoria in cui ribadiscono il loro interesse a ricorrere, anche all'esito della promulgazione della nuova legge elettorale, aggiungendo che l'approvazione di tale legge in prossimità delle elezioni politiche sarebbe illegittima «anche perché espone l'Italia al rischio di una censura da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo» (è richiamata la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, 6 novembre 2012, *Ekoglasnost contro Bulgaria*).

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che il ricorso per conflitto è stato congiuntamente presentato da tre diversi soggetti, i quali lamentano la decisione del Governo di porre la questione di fiducia, presso la Camera dei deputati, sull'approvazione della legge elettorale;

che ciascuno dei tre soggetti è dotato di una distinta qualificazione soggettiva e può, in astratto, lamentare la lesione di distinte attribuzioni;

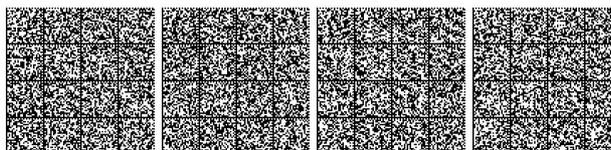
che la prospettazione dei ricorrenti è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni;

che, in ogni caso, l'inammissibilità del ricorso emerge anche a prendere partitamente in considerazione la distinta posizione dei tre ricorrenti rispetto alla lesione lamentata;

che, infatti, con riferimento all'associazione CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori) e al cittadino elettore, questa Corte ha già affermato che soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e del citato art. 37 della l. n. 87 del 1953, solo se titolari di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza n. 17 del 1978);

che il CODACONS non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle sole situazioni soggettive spettanti alle «organizzazioni proprie della società civile» (ordinanza n. 256 del 2016);

che, inoltre, secondo costante giurisprudenza di questa Corte, nemmeno il singolo cittadino, seppure vanti la qualità di elettore, è investito di funzioni tali da legittimarlo a sollevare conflitto di attribuzione, non essendogli conferita,



in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante (ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011, n. 85 del 2009, n. 434, n. 284 e n. 189 del 2008, n. 296 del 2006);

che, pertanto, il ricorso promosso dal CODACONS e da Giovanni Pignoloni è inammissibile per carenza dei requisiti soggettivi, nessuno dei due ricorrenti potendo qualificarsi potere dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost.;

che, peraltro, è insussistente anche il requisito oggettivo del conflitto, giacché gli atti che si innestano nel procedimento legislativo sono inidonei a ledere la sfera di soggetti estranei alle Camere (ordinanze n. 121 del 2011, n. 120 del 2009, n. 172 del 1997, n. 45 del 1983 e, con particolare riferimento alla posizione della questione di fiducia da parte del Governo, n. 44 del 1983);

che, sotto questo punto di vista, è erronea la prospettazione adombrata dai ricorrenti, secondo i quali la posizione della questione di fiducia da parte del Governo lederebbe direttamente «la libertà di voto e la sovranità dei cittadini tutti», essendo semmai essa idonea, in astratto, a incidere sulle attribuzioni costituzionali dei membri del Parlamento, che rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.);

che, per ragioni diverse da quelle fin qui esposte, nemmeno il senatore Bartolomeo Pepe è legittimato, nel caso di specie, a ricorrere per conflitto;

che, infatti, impregiudicata restando la configurabilità di attribuzioni individuali di potere costituzionale per la cui tutela il singolo parlamentare sia legittimato a promuovere un conflitto fra poteri (sentenza n. 225 del 2001; ordinanze n. 149 del 2016, n. 222 del 2009, n. 177 del 1998), nel caso di specie il senatore ricorrente pretende inammissibilmente di rappresentare - in un conflitto promosso contro il Governo - l'intero organo cui appartiene;

che, in ogni caso, un membro del Senato della Repubblica non può lamentare la violazione del procedimento parlamentare svoltosi presso la Camera dei deputati, non riguardando tale procedimento alcuna competenza o prerogativa di un senatore, configurandosi perciò come meramente ipotetica la lamentata lesione e come preventivo il relativo conflitto;

che, per le complessive ragioni illustrate, è inammissibile il ricorso promosso dal CODACONS, da Giovanni Pignoloni e dal senatore Bartolomeo Pepe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal CODACONS (Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori), dal senatore Bartolomeo Pepe e da Giovanni Pignoloni, nella qualità di cittadino elettore, nei confronti del Governo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170277



N. 278

Ordinanza 12 - 20 dicembre 2017

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 276 del 5 ottobre-16 dicembre 2016.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella sentenza n. 276 del 5 ottobre-16 dicembre 2016.

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Considerato che il capo numero 1) del dispositivo della sentenza n. 276 del 2016 è affetto da errore materiale nella parte in cui, nell'indicare le norme sospettate di illegittimità costituzionale, menziona gli artt. «7, comma 1, lettera c), 8, comma 1» del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), oltre all'art. 11, comma 1, lettera a), dello stesso decreto, che è l'unica disposizione censurata dal Tribunale ordinario di Messina.

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella sentenza n. 276 del 2016 sia corretto il seguente errore materiale: nel dispositivo, al capo numero 1), si legga «dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235», in luogo di «dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1, lettera c), 8, comma 1, e 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2017.

F.to:

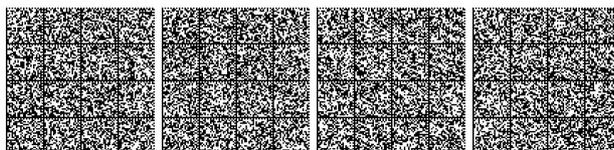
Paolo GROSSI, *Presidente*Daria de PRETIS, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 20 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170278



N. 279

Ordinanza 10 ottobre - 21 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto - Requisito della non abitualità del comportamento illecito.

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 1, comma 1, lettera *m*); codice penale, art. 131-*bis*, commi primo, terzo e quarto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), e dell'art. 131-*bis*, commi primo, terzo e quarto, del codice penale, come introdotto dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promosso dal Tribunale ordinario di Padova nel procedimento penale a carico di G. F., con ordinanza del 6 aprile 2016, iscritta al n. 106 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Giovanni Gentilini per G. F. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Padova, con ordinanza del 6 aprile 2016 (r.o. n. 106 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), «nella parte in cui è scritto “e la non abitualità del comportamento” e, per effetto derivato, dell'art. 131 bis c.p., comma 1, con riferimento alle parole “e il comportamento risulta abituale”, e comma 3 (nella sua interezza)»;

che il Tribunale rimettente ha sollevato inoltre, in riferimento all'art. 76 Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, quarto comma, del codice penale, come introdotto dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28 (Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera *m*, della legge 28 aprile 2014, n. 67);



che il Tribunale rimettente ha sollevato infine, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, quarto comma, cod. pen., «nella parte in cui, dopo le parole “non si tiene conto delle circostanze”, non è scritto “fatta eccezione della circostanza attenuante prevista dall'art. 62, n. 4 del codice penale e delle altre circostanze attenuanti”»;

che l'imputata è stata citata a giudizio per rispondere del reato di cui agli artt. 624 e 625, numeri 5) e 7), cod. pen., «per aver agito con altre due donne non identificate ed essersi impossessata, al fine di trarne profitto per [sè] o per altri, di uno spolverino del valore di euro 45,00 sottraendolo d[a]l negozio “Incontro Moda” in San Dono di Massanzago, ove era detenuto, agendo con destrezza ed infilando il capo sottratto nella borsa mentre le altre due complici distraevano la titolare del negozio, con l'aggravante di aver commesso il fatto in tre persone e su cose esposte per necessità alla pubblica fede», nonché con l'aggravante della recidiva specifica reiterata e infraquinquennale;

che, ad avviso del Tribunale rimettente, dall'istruttoria effettuata e in forza di un giudizio prognostico, il reato risulterebbe «integrato nei suoi elementi oggettivo e soggettivo così come le aggravanti contestate» e, in considerazione del valore del bene sottratto, potrebbe essere ritenuto di particolare tenuità;

che, tuttavia, nel caso di specie non potrebbe essere applicata la causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis cod. pen., perché «dovrebbe riconoscersi nei precedenti penali dell'imputata una sorta di abitudine che esclude la concretizzazione dei requisiti previsti dalla norma»;

che inoltre «l'esclusione del bilanciamento delle aggravanti con le attenuanti rilevabili e riconoscibili, quali certamente nel caso di specie quella di cui all'art. 62, n. 4 c.p., comporta il superamento dei limiti edittali stabiliti dall'art. 131 bis c.p. per la sua applicazione»;

che il Tribunale rimettente ha ritenuto non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla difesa dell'imputata, relative all'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge n. 67 del 2014, «nella parte in cui è scritto “e la non abitudine del comportamento” e, per effetto derivato, [a]ll'art. 131 bis c.p., comma 1, con riferimento alle parole “e il comportamento risulta abituale”, e comma 3 (nella sua interezza)»;

che innanzi tutto potrebbe delinarsi un contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate - subordinando l'applicabilità della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto al requisito della non abitudine del comportamento dell'autore del reato - avrebbero «introdotto un elemento immateriale, da profilarsi di volta in volta, di valenza paritetica al requisito patrimoniale, idoneo ad ingenerare disparità applicative che non trovano adeguata copertura nella ragionevolezza»;

che la configurabilità «di una clausola di non punibilità di natura valoriale ontologicamente ancorata al mediocre valore del danno da reato» dovrebbe, infatti, essere slegata da «profili soggettivi premiali, in grado di aprire ad un sindacato di meritevolezza subiettiva, di per sè stesso disparitario» e dovrebbe, invece, trovare applicazione in termini oggettivi ed uguali nei confronti di tutti i consociati, senza «subire limitazioni applicative di natura squisitamente autoriale»;

che, in conclusione, «ciò che non [potrebbe] ammettersi costituzionalmente è la coesistenzialità di un requisito autoriale, poichè l'esclusione di taluni soggetti dal novero dei destinatari della norma ripropone un sistema imperniato sul tipo d'autore»;

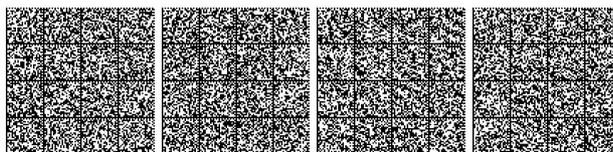
che le norme censurate introdurrebbero una presunzione assoluta di maggiore pericolosità del reo per il suo status soggettivo di recidivo, che avrebbe «l'effetto automatico di conferire maggior disvalore al fatto, rendendolo più aggressivo per il solo fatto che proviene da soggetto consueto al delitto»;

che la presunzione sarebbe priva di logica, in quanto «[u]na condotta naturalisticamente obliterabile sul piano penale per il mediocre danno che crea diventerebbe il suo contrario, sol perché agita da soggetto abituale»;

che l'irragionevolezza delle norme censurate sarebbe ancor più evidente alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di recidiva reiterata;

che l'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge n. 67 del 2014, laddove attribuisce ad uno status soggettivo del reo la capacità di discriminare l'accesso all'istituto della non punibilità per la particolare tenuità del fatto, potrebbe altresì essere ritenuto in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., che, con il suo espresso richiamo al «“fatto commesso”», attribuisce rilievo fondamentale all'azione delittuosa per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto «manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale»;

che infine non sarebbe manifestamente infondata anche una questione di legittimità costituzionale della norma in questione, in riferimento all'art. 27 Cost. e al principio di proporzionalità, «poiché appare evidente che la punizione che discende da un fatto oggettivamente privo di offensività apprezzabile espone il condannato ad una pena sproporzionata ex se alla gravità del reato commesso»;



che «in via subordinata», come ha precisato nell'ordinanza di rimessione, il Tribunale rimettente, in riferimento all'art. 76 Cost., ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, quarto comma, cod. pen.;

che secondo il Tribunale, poiché la legge delega ha fatto riferimento alle «condotte sanzionate [...] “con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni”», senza indicare alcun criterio di calcolo, il legislatore delegato avrebbe dovuto fare ricorso «agli ordinari canoni di cui all'art. 4 e 278 c.p.p. [e] alle norme che regolano in via ordinaria il giudizio di bilanciamento tra circostanze, di cui all'art. 69 c.p.»;

che invece il legislatore delegato, senza averne il potere, ha «creato un peculiare criterio che, preso nel suo insieme, non trova alcun modello corrispettivo nel sistema penale sostanziale e processuale», negando rilevanza a qualsiasi circostanza attenuante;

che la questione sarebbe rilevante, perché in caso di accoglimento il Tribunale potrebbe «accedere all'impiego dei criteri di individuazione della pena di cui all'art. 278 c.p.p., [...] bilanciando la circostanza attenuante comune di cui all'art. 62.4 c.p. in regime di prevalenza sulle contestate aggravanti, ricondurre la pena edittale al di sotto dei cinque anni di reclusione e così applicare la causa di esclusione della punibilità»;

che infine, «[i]n via aggiuntiva ed in termini indipendenti, seppur collegati», il giudice *a quo*, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost., ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, quarto comma, cod. pen., «nella parte in cui, dopo le parole “non si tiene conto delle circostanze”, non è scritto “fatta eccezione della circostanza attenuante prevista dall'art. 62, n. 4 del codice penale e delle altre circostanze attenuanti”»;

che la scelta del legislatore delegato di non attribuire rilevanza alle circostanze attenuanti comuni e, in particolare, a quella prevista dall'art. 62, numero 4), cod. pen. sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., rendendo impossibile «discernere tra autore di una condotta connotata da maggiore pericolosità esecutiva (violenza sulle cose, minorata difesa o altro) e fatti del tutto bagatellari, ma aggravati in termini idonei ad essere bilanciati»;

che «[l']interdizione a valorizzare, in qualsiasi modo, l'elemento circostanziale che più di ogni altro riconduce al modesto impatto patrimoniale il danno da reato» sarebbe poi in contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost. e «la sproporzione della sanzione che deriva dalla impossibilità di considerare la diminvente di cui si dice» determinerebbe una violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.;

che le questioni sarebbero rilevanti perché mediante il bilanciamento tra le circostanze speciali contestate e l'art. 62, numero 4), cod. pen. l'imputata potrebbe beneficiare della causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis cod. pen.;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili;

che, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, il giudice rimettente sarebbe incorso in una aberratio ictus, avendo erroneamente individuato la norma che esclude la punibilità del fatto in presenza di un comportamento abituale;

che le questioni sarebbero inammissibili, anche perché l'ordinanza di rimessione non chiarisce se «il petitum [...] sia costituito da una pronuncia caducatoria della norma censurata oppure da una pronuncia additiva»;

che nel giudizio di legittimità costituzionale si è costituita G. F., imputata nel giudizio *a quo*, che ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

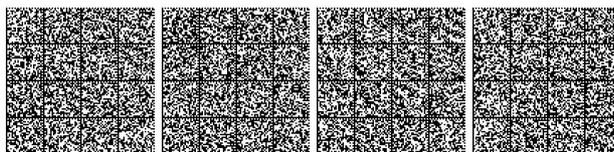
Considerato che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Padova sarebbero inammissibili perché il giudice rimettente sarebbe incorso in una aberratio ictus;

che infatti non sarebbe possibile definire il giudizio *a quo* con una pronuncia di non punibilità per la particolare tenuità del fatto, «a ciò ostando la contestazione all'imputato della recidiva specifica infraquinquennale», che farebbe escludere il requisito della non abitualità della condotta;

che l'eccezione è infondata;

che in primo luogo il Tribunale rimettente ha censurato l'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), «nella parte in cui è scritto “e la non abitualità del comportamento” e, per effetto derivato, [l']art. 131 bis c.p., comma 1, con riferimento alle parole “e il comportamento risulta abituale”, e comma 3 (nella sua interezza)»;

che, contrariamente a quanto dedotto dall'Avvocatura dello Stato, si tratta proprio delle norme della legge delega e del codice penale che subordinano l'esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto al requisito della non abitualità del comportamento, comprendendo nella “abitualità” anche la recidiva specifica e reiterata, contestata nel caso in esame;



che, secondo la difesa dello Stato, le questioni sarebbero altresì inammissibili perché l'ordinanza di rimessione non chiarisce se «il petitum [...] sia costituito da una pronuncia caducatoria della norma censurata oppure da una pronuncia additiva»;

che anche questa eccezione è infondata;

che infatti, essendo state sollevate questioni distinte, ancorché legate da pregiudizialità logica, la formulazione di un diverso petitum, con riferimento a ciascuna di esse, non ne comporta l'inammissibilità;

che le questioni sono state tra loro logicamente collegate in una relazione di necessaria pregiudizialità;

che per questa ragione la seconda e la terza questione sono state sollevate dal giudice rimettente «in via subordinata», ossia solo per l'eventualità dell'accoglimento della prima;

che infatti, esistendo a carico dell'imputato una recidiva specifica e reiterata, se non cadesse il requisito dell'abitudine, la causa di non punibilità introdotta dall'art. 131-bis del codice penale non potrebbe in alcun caso trovare applicazione e farebbe perdere rilevanza alle altre questioni relative all'art. 131-bis, quarto comma, cod. pen., che diventerebbero inammissibili;

che secondo il Tribunale rimettente il requisito della non abitudine sarebbe in contrasto con più disposizioni costituzionali: innanzi tutto con l'art. 3 della Costituzione, perché lo stesso fatto sarebbe trattato diversamente in ragione di elementi che non lo riguardano nella sua materialità, ma si riferiscono ad aspetti soggettivi; poi con l'art. 25 Cost., perché con l'esplicito richiamo al «“fatto commesso”» questa norma dà rilevanza alla condotta dell'agente per il suo obiettivo disvalore e non solo in quanto «manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale»; infine con l'art. 27 Cost., perché «la punizione che discende da un fatto oggettivamente privo di offensività apprezzabile espone il condannato ad una pena sproporzionata ex se alla gravità del reato commesso», che «non potrà mai essere sentita [...] come sanzione rieducatrice»;

che tali questioni, enunciate in via prioritaria dal giudice rimettente, sono manifestamente infondate;

che il fatto particolarmente lieve, cui fa riferimento l'art. 131-bis cod. pen., è comunque un fatto offensivo, che costituisce reato e che il legislatore preferisce non punire, sia per riaffermare la natura di *extrema ratio* della pena e agevolare la “rieducazione del condannato”, sia per contenere il gravoso carico di contenzioso penale gravante sulla giurisdizione;

che l'aver condizionato la non punibilità anche attraverso un dato soggettivo, costituito dalla non abitudine del comportamento penalmente illecito, non contrasta con il principio di uguaglianza, perché il trattamento diverso è collegato a una situazione giuridica diversa;

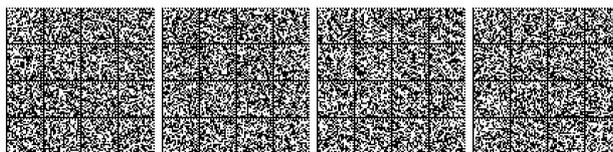
che un requisito analogo, costituito dalla occasionalità del fatto, è previsto anche nelle fattispecie simili del giudizio davanti al giudice di pace (art. 34 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468») e del giudizio davanti al tribunale per i minorenni (art. 27 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, recante «Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni»);

che riconoscere la necessità che la fattispecie penale sia ancorata al «“fatto commesso”», e non a una mera «manifestazione sintomatologica di pericolosità sociale», come rileva il giudice rimettente, non significa negare qualunque rilevanza alla condotta dell'imputato antecedente, contemporanea o successiva alla commissione del fatto;

che la generale rilevanza di tale condotta ai fini della pena risulta dall'art. 133 cod. pen., oltre che dalla disciplina della recidiva, quando si tratta di condotta antecedente alla commissione del fatto;

che un comportamento penalmente illecito con caratteristiche di abitudine, specie se costituito da una recidiva specifica e reiterata, così come può rilevare per determinare la pena, analogamente può rilevare per determinare la punibilità di un fatto che, seppure di particolare tenuità, costituisce comunque reato;

che a una logica per vari aspetti analoga a quella dell'art. 131-bis cod. pen. si ispira anche la disciplina della sospensione condizionale della pena, che, a norma dell'art. 164 cod. pen., «è ammessa soltanto se, avuto riguardo alle circostanze indicate nell'articolo 133, il giudice presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati» e non può essere concessa «a chi ha riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto»;



che il riferimento del Tribunale rimettente alle sentenze di questa Corte (n. 106 e n. 105 del 2014, e n. 251 del 2012), che in casi particolari hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., non è pertinente perché quelle decisioni non hanno fatto venire meno il generale divieto di prevalenza delle circostanze attenuanti sulla recidiva dell'art. 99, quarto comma, cod. pen., ma lo hanno escluso solo in ipotesi particolari, nelle quali il divieto incideva su circostanze attenuanti indicative di una diversità materiale del fatto per la sua minore offensività;

che in quei casi infatti il divieto comportava la violazione dell'art. 3 Cost., perché dava luogo a un uguale trattamento di fatti oggettivamente diversi, mentre nel caso in esame vengono in questione fatti oggettivamente uguali, o equivalenti, trattati diversamente, per il comportamento abitualmente illecito di chi li ha commessi;

che applicare la causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis cod. pen. anche quando il comportamento illecito dell'agente risulta connotato dall'abitualità contrasterebbe con le esigenze di prevenzione speciale e significherebbe garantire all'imputato l'impunità per tutti gli analoghi reati che dovesse in futuro commettere;

che, in conclusione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della legge n. 67 del 2014, e dell'art. 131-bis, primo e terzo comma, cod. pen. sono manifestamente infondate, perché l'aver subordinato la causa di non punibilità per la particolare tenuità del fatto alla non abitualità del comportamento illecito non viola il principio di uguaglianza, dato che anche in presenza di fatti analoghi le ineguali condizioni soggettive giustificano il diverso trattamento penale, e per lo stesso motivo non è irragionevole e non risulta in contrasto con gli artt. 25 e 27 Cost.;

che la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, primo e terzo comma, cod. pen. comporta la manifesta inammissibilità delle altre questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Padova;

che infatti, non essendo venuto meno il requisito della non abitualità della condotta, le altre questioni sono prive di rilevanza, perché la causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis cod. pen. risulta comunque inapplicabile nel giudizio *a quo*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), e dell'art. 131-bis, primo e terzo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, quarto comma, cod. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, 27 e 76 Cost., dal Tribunale ordinario di Padova, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

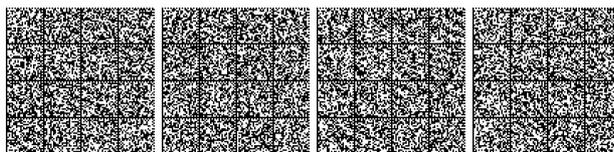
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 280

Ordinanza 12 - 21 dicembre 2017

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Legge elettorale - Procedimento legislativo - Conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato promossi contro la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica e, "ove occorra, del Governo", da Adriana Eden Susanna Galgano e altri nella qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari; da Simone Valente nella qualità di elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al gruppo parlamentare MoVimento 5 stelle della Camera dei deputati; da Giovanni Endrizzi e Simone Valente nella qualità di elettori, soggetti politici, parlamentari e di Presidente, il primo, e di Vicepresidente vicario, il secondo, dei rispettivi gruppi parlamentari MoVimento 5 stelle del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

– Legge 6 maggio 2015, n. 52 e relativa procedura di approvazione; proposta di legge Atto Camera n. 2352 e relativa procedura di approvazione; disegno di legge Atto Senato n. 2941 e relativa procedura di approvazione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

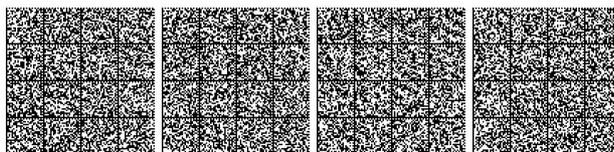
nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito della legge 6 maggio 2015, n. 52 e relativa procedura di approvazione, della proposta di legge Atto Camera n. 2352 e relativa procedura di approvazione e del disegno di legge Atto Senato n. 2941 e relativa procedura di approvazione, promossi da Adriana Eden Susanna Galgano e altri nella qualità di elettori, soggetti politici e parlamentari; da Simone Valente nella qualità di elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al gruppo parlamentare MoVimento 5 stelle della Camera dei deputati; e da Giovanni Endrizzi e Simone Valente nella qualità di elettori, soggetti politici, parlamentari e di Presidente, il primo, e di Vicepresidente vicario, il secondo, dei rispettivi gruppi parlamentari MoVimento 5 stelle del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, con ricorsi depositati in cancelleria il 23, il 25 e il 31 ottobre 2017 ed iscritti rispettivamente ai nn. 5, 6 e 7 del registro conflitti tra poteri 2017, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 12 dicembre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso depositato nella cancelleria della Corte costituzionale in data 23 ottobre 2017, Adriana Eden Susanna Galgano, Claudia Mannino, Domenico Menorello e Riccardo Nuti hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 Cost., «nei confronti della Camera dei deputati e, ove occorra, del Governo» (reg. confl. pot. n. 5 del 2017);

che i ricorrenti investono la Corte costituzionale della «situazione venutasi a creare» con l'approvazione della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati), della quale chiedono l'annullamento «nella sua interezza»;

che, secondo i ricorrenti, l'iter di approvazione della legge avrebbe violato gli artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 Cost., con conseguente menomazione del loro potere di determinare la politica nazionale in quanto rappresentanti



della Nazione ex art. 67 Cost. e «con la doppia variante della loro legittimazione come elettori, soggetti politici e come parlamentari»;

che i ricorrenti affermano di essersi determinati alla scelta dello strumento del conflitto tra poteri dello Stato avverso atto legislativo perché, nonostante gli interventi della Corte costituzionale sulle leggi elettorali contenuti nelle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, non si è potuta impedire la sopravvivenza nel suo insieme della legge elettorale impugnata che, in quanto diretta a modificare le sole regole per l'elezione della Camera dei deputati, e non quelle per il Senato, avrebbe introdotto una ingiustificata discrasia nel riparto tra i poteri dello Stato stabilito dalla Costituzione;

che per le modalità della sua approvazione la legge impugnata avrebbe operato una forzatura delle regole sul procedimento legislativo capace di alterare l'equilibrio dei poteri a favore dell'esecutivo;

che secondo i ricorrenti solo con l'accoglimento del conflitto proposto prima della scadenza elettorale si potrebbe realizzare una efficace difesa dell'istituzione parlamentare, dell'indipendenza dei suoi componenti e della stessa funzionalità del sistema rappresentativo, mentre dopo la cessazione della presente legislatura non solo il danno causato dall'applicazione della legge elettorale produrrebbe effetti irreversibili, ma, a causa delle strettoie dell'incidentalità, non sarebbe neanche possibile attivare un giudizio di legittimità costituzionale per l'annullamento della legge;

che, quanto al requisito soggettivo, i ricorrenti, nella loro qualità di deputati in carica «e di difensori nominati dai primi», ritengono di essere legittimati a ricorrere alla Corte costituzionale per difendere «il diritto dei singoli parlamentari (nonché dei gruppi parlamentari, ove i relativi componenti coincidano con una parte dei firmatari del ricorso)» di svolgere il proprio mandato «entro una cornice rispettosa dei principi, dei valori e delle regole (anche di procedura) fissate dalla Costituzione»;

che il potere legislativo sarebbe un potere diffuso tra i singoli membri del Parlamento, al pari del potere giudiziario, e i singoli parlamentari ricorrenti non solo sarebbero abilitati a difendere le proprie funzioni costituzionali in sede di conflitto tra poteri, ma anche ne avrebbero un interesse concreto e attuale;

che costituirebbero comportamenti idonei a innescare il conflitto sia la «propensione della maggioranza parlamentare», «nell'approssimarsi del termine ordinario della legislatura», «a disattendere l'invito» formulato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017, par. 15, ad armonizzare i procedimenti elettorali delle due Camere; sia le modalità di approvazione della legge n. 52 del 2015, compresa la richiesta di tre voti di fiducia alla Camera dei deputati, in violazione della lettera e dello spirito dell'art. 72, quarto comma, Cost.;

che tali modalità, infatti, avrebbero creato «un precedente incostituzionale» capace di menomare le prerogative attribuite a ciascun parlamentare dall'art. 67 Cost. anche per il futuro, in caso di reiterazione delle denunciate irregolarità procedurali;

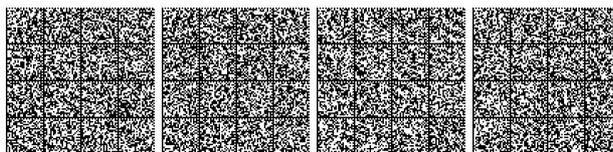
che, quanto al requisito oggettivo del conflitto, ricorrerebbero i profili della attualità e concretezza della lesione della sovranità popolare nelle manifestazioni di volontà del Parlamento che produssero la legge n. 52 del 2015 «coartate dal Governo»;

che l'effetto di totale costrizione sarebbe stato ottenuto, in sede di esame della legge n. 52 del 2015, respingendo le molteplici proposte emendative di una legge elettorale unitaria per le due Camere, e che tale «reiezione» sarebbe stata «conseguita adoperando congiuntamente il ricatto politico delle elezioni anticipate (usurpando con ciò le prerogative del Presidente della Repubblica, e calpestando il senso costituzionale della forma di governo parlamentare), la questione di fiducia, nonché altre varie forzature regolamentari, in ispregio delle procedure fissate in Costituzione per l'approvazione delle leggi»;

che, nel merito, la procedura di approvazione della legge avrebbe leso gli artt. 70 e 72 Cost., con conseguente violazione delle attribuzioni costituzionali dei parlamentari della minoranza, perché il Governo, per accelerare l'approvazione della legge e proteggerla dai «franchi tiratori» in votazioni a scrutinio segreto, ha imposto alla Camera dei deputati la votazione con la questione di fiducia su tre dei quattro articoli di cui era composto il disegno di legge;

che, nell'ammettere tali questioni, poste nella seduta n. 417 del 28 aprile 2015, la Presidente della Camera dei deputati sarebbe incorsa «in un evidente errore», perché sarebbe la stessa Costituzione, all'art. 72, quarto comma, a regolare direttamente il procedimento legislativo per le leggi elettorali, imponendo sempre «[l]a procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera [...] per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale [...]», mentre il procedimento che segue la posizione della questione di fiducia, così come delineato dai regolamenti parlamentari e dalle relative interpretazioni, tra le quali rileva il cosiddetto Lodo Iotti del 23 gennaio 1980, darebbe vita a un *iter* legislativo autonomo e speciale;

che, con ricorso depositato nella cancelleria della Corte costituzionale in data 25 ottobre 2017, Simone Valente ha sollevato analogo conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «nei confronti della Camera dei deputati e, ove occorra, del Governo» (reg. confl. pot. n. 6 del 2017);



che anch'egli, «in proprio e come Vicepresidente vicario del Gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle alla Camera dei deputati», investe la Corte costituzionale della «situazione venutasi a creare» con l'approvazione della medesima legge n. 52 del 2015, chiedendone l'annullamento «nella sua interezza»;

che, anche secondo questo ricorrente l'*iter* di approvazione della legge avrebbe violato gli artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 Cost., con conseguente menomazione del suo potere di determinare la politica nazionale in quanto rappresentante della Nazione ex art. 67 Cost. e «con la plurima variante della sua legittimazione come elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti al suo gruppo parlamentare»;

che il testo del ricorso è quasi integralmente identico a quello iscritto al reg. confl. pot. n. 5 del 2017, di cui si è sopra dato conto, salvo aggiungere che la «cornice costituzionale rispettosa dei principi, dei valori e delle regole (anche di procedura) fissate dalla Costituzione» entro la quale i componenti del Parlamento avrebbero il diritto di svolgere il proprio mandato varrebbe anche a favore dei gruppi parlamentari, considerati dalla giurisprudenza costituzionale come uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento, riflesso istituzionale del pluralismo politico e struttura portante del sistema rappresentativo;

che, con ricorso depositato in data 31 ottobre 2017, Giovanni Endrizzi e lo stesso Simone Valente, già ricorrente nel conflitto iscritto al reg. confl. pot. n. 6 del 2017, hanno sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «nei confronti delle due Camere che compongono il Parlamento nazionale e, ove occorra, del Governo» (reg. confl. pot. n. 7 del 2017);

che i ricorrenti, «in proprio e come Presidente e Vicepresidente vicario dei rispettivi Gruppi parlamentari denominati Movimento 5 Stelle Senato della Repubblica e Movimento 5 Stelle Camera dei Deputati», investono la Corte costituzionale della «situazione venutasi a creare» nella XVII legislatura a causa delle ripetute violazioni costituzionali che si sarebbero verificate nell'*iter* di approvazione della legge n. 52 del 2015, e che si sarebbero poi reiterate in sede di approvazione parlamentare dell'Atto Camera n. 2352 e dell'Atto Senato n. 2941, e cioè dei disegni di legge dalla cui approvazione è derivata, successivamente alla proposizione del ricorso, la legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali);

che conseguentemente i ricorrenti chiedono «l'annullamento, previa sospensione, delle [...] deliberazioni assunte sotto l'imperio della questione di fiducia, dall'Assemblea della Camera dei deputati il 29 e il 30 aprile 2015, di nuovo dall'Assemblea della Camera dei deputati l'11 e il 12 ottobre 2017 ed infine dall'Assemblea del Senato il 25 ottobre 2017, e di tutti gli atti ad esse propedeutici o da esse derivati e conseguenti»;

che, secondo i ricorrenti, l'*iter* di approvazione di entrambe le leggi elettorali avrebbe violato gli artt. 1, 48, 51, 64, 67, 70, 72 e 94 della Costituzione, con conseguente menomazione del loro potere di determinare la politica nazionale, in quanto rappresentanti della Nazione ex art. 67 Cost. e «con la plurima variante della loro legittimazione come elettore, soggetto politico, parlamentare e rappresentante dei parlamentari aderenti ai loro Gruppi parlamentari»;

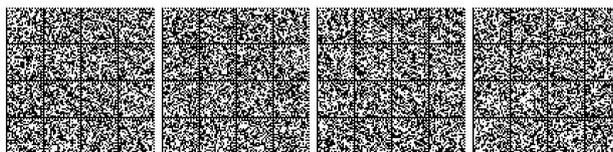
che il testo del ricorso è parzialmente identico a quello iscritto al reg. confl. pot. n. 6 del 2017, ma introduce anche alcune aggiunte, tra le quali l'istanza di sospensione degli atti lesivi;

che la menomazione, in ambedue i casi, deriverebbe dal fatto che le denunciate approvazioni parlamentari avrebbero avuto luogo con procedura incostituzionale, in particolare per avere richiesto il Governo, e la presidenza delle Camere indebitamente ammesso, la questione di fiducia su disegni di legge in materia elettorale, in violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost., e ciò per tre volte alla Camera sia per la legge n. 52 del 2015 che per la legge n. 165 del 2017 e per cinque volte al Senato per quest'ultima legge; e per avere in tal modo ostacolato indebitamente l'espressione della sovranità del popolo ex art. 1, secondo comma, Cost., e approvato leggi di sospetta incostituzionalità, come già accertato almeno in parte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2017;

che i ricorrenti chiedono alla Corte di riportare la situazione parlamentare a prima del 10 ottobre 2017, data in cui il Governo ha posto per la prima volta la questione di fiducia sulla legge n. 165 del 2017, determinando la decadenza di tutti gli emendamenti proposti dai loro e da altri gruppi parlamentari;

che tali emendamenti, se esaminati e approvati, avrebbero ricondotto la legge nei parametri costituzionali, come sarebbe stato diritto dei cittadini elettori rappresentati dai ricorrenti, secondo quanto stabilito dalla sentenza della Corte di Cassazione, sezione prima, 16 aprile 2014, n. 8878, e dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale;

che di questi emendamenti i ricorrenti producono anche un elenco parziale, precisando che l'eventuale incostituzionalità della futura legge elettorale dopo la promulgazione dovrebbe rimanere comunque estranea al ricorso;



che tuttavia, nonostante quest'ultima precisazione, il ricorso contiene diversi riferimenti alla illegittimità costituzionale della legge n. 165 del 2017 per motivi sostanziali, anche ulteriori rispetto a quelli già proposti nei conflitti iscritti al reg. confl. pot. n. 5 e n. 6 del 2017;

che, in particolare, i ricorrenti lamentano che si continuerebbero ad ammettere simboli elettorali con la qualifica di «Presidente» accanto al nome del capo politico della lista o della coalizione, in violazione dell'art. 92 Cost. e delle conseguenti prerogative del Capo dello Stato; che si continuerebbero a disattendere i valori costituzionali richiamati nel par. 15 della sentenza n. 35 del 2017; e che, come già accaduto con il precedente della “legge truffa” del 1953, il premio di maggioranza della legge n. 52 del 2015 trasformerebbe in una maggioranza assoluta «la maggioranza relativa, che è sempre una minoranza assoluta»;

che inoltre, sempre con riguardo alla legge n. 52 del 2015, i ricorrenti sostengono che la procedura seguita per la sua approvazione sarebbe illegittima perché nel voto finale segreto i votanti erano 395, tra i quali 133 appartenenti al gruppo di quei 150 deputati eletti alla Camera in virtù del premio di maggioranza dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 1 del 2014;

che le argomentazioni sul merito del conflitto in relazione alla violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost. sono arricchite con il riferimento al criterio ermeneutico logico-letterale di cui all'art. 12 delle preleggi, seguendo il quale il termine «normale» riferito al procedimento legislativo andrebbe sicuramente contrapposto ai procedimenti speciali come conosciuti nell'ordinamento costituzionale e nel micro-ordinamento parlamentare, e dunque non potrebbe non ravvisarsi la «non-normalità» di una procedura da cui deriva la decadenza di tutti gli emendamenti presentati dai singoli parlamentari, in cui i tempi della discussione vengono limitati e ai deputati non resta che esprimersi con un sì o con un no;

che in base al principio del bicameralismo paritario le medesime considerazioni circa la «non-normalità» del procedimento legislativo a seguito della posizione della questione di fiducia, con conseguente divieto di porla sui disegni di legge con riserva di assemblea che attengono alla materia “forma di governo”, varrebbero anche per il Senato della Repubblica, dove pure la questione di fiducia non conosce la sistematizzazione di diritto positivo che offre invece l'art. 116 del Regolamento della Camera dei deputati 18 febbraio 1971;

che con atto depositato in data 8 novembre 2017 entrambi i parlamentari ricorrenti, in proprio e come rappresentanti dei rispettivi gruppi parlamentari, considerata l'avvenuta promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica in data 3 novembre 2017 e allo scopo di non allargare l'oggetto del ricorso ad altri soggetti e per fatti diversi dalla ammissione dei voti di fiducia nelle due Camere, hanno rinunciato all'istanza cautelare già formulata.

Considerato che i tre ricorsi, iscritti ai nn. 5, 6 e 7 del registro conflitti tra poteri 2017, fase di ammissibilità, presentando argomentazioni in larga parte sovrapponibili, dichiarano di avere ad oggetto la medesima «situazione» venutasi a creare con l'approvazione delle due ultime leggi elettorali, e che pertanto i relativi giudizi di ammissibilità possono essere riuniti per essere decisi con unica ordinanza;

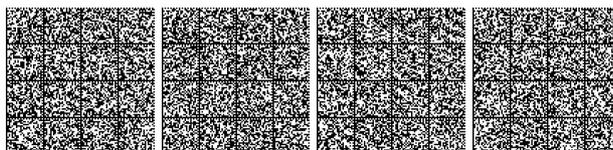
che in questa fase del giudizio la Corte costituzionale è chiamata a verificare, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in camera di consiglio e senza contraddittorio, se sussistano i requisiti soggettivo e oggettivo di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, e a valutare l'esistenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»;

che le carenze degli atti introduttivi dei conflitti non mettono la Corte costituzionale in condizione di deliberare sul merito dei conflitti stessi (sentenza n. 15 del 2002; ordinanza n. 69 del 2006), perché nessuno dei tre ricorsi individua in modo chiaro e univoco i poteri ricorrenti, le competenze costituzionali menomate e l'oggetto della pretesa;

che non è dato comprendere, in particolare, in quale veste si presentino le persone fisiche ricorrenti: se come singoli parlamentari o come rappresentanti del proprio gruppo parlamentare, come cittadini elettori oppure ancora, più genericamente, come soggetti politici;

che in relazione ai conflitti n. 6 e n. 7, inoltre, l'indeterminatezza del profilo soggettivo è aggravata dalla circostanza che la pretesa dei ricorrenti di agire anche a nome dei gruppi parlamentari di cui sono Presidente, l'uno, e Vice-presidente vicario, l'altro, pur essendo più volte ripetuta, non è supportata dalla necessaria indicazione delle modalità con le quali il gruppo parlamentare avrebbe deliberato di proporre conflitto davanti alla Corte costituzionale;

che la mancata scelta e la conseguente incertezza da parte dei ricorrenti su come qualificarsi dal punto di vista soggettivo si riflette in una altrettanto indefinita enunciazione delle sfere di attribuzioni costituzionali a difesa delle quali questa Corte sarebbe chiamata a intervenire;



che, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri, non è sufficiente che sia lamentata la lesione di plurimi parametri costituzionali da parte degli atti impugnati, ma occorre che il ricorrente abbia cura di motivare la ridondanza delle asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi (sentenza n. 262 del 2017);

che, inoltre, tutti e tre i ricorsi presentano incertezze e ambiguità nella stessa individuazione delle censure;

che, in particolare, nei conflitti n. 5 e n. 6, nei quali si chiede l'annullamento della legge 6 maggio 2015, n. 52 (Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati) nella sua interezza, i ricorrenti non si fermano alla denuncia di vizi del procedimento di formazione della legge, ma lamentano anche non meglio definiti vizi sostanziali di incostituzionalità della legge stessa, la cui ridondanza sulla loro sfera di attribuzioni costituzionali non viene peraltro mai dimostrata;

che nei medesimi conflitti non è dato neppure di comprendere con chiarezza di quali atti o comportamenti i ricorrenti si dolgano davanti a questa Corte, oscillando il ricorso tra censure rivolte al Governo che ha posto le questioni di fiducia, alla Presidente della Camera dei deputati che le ha ammesse e, ancora, alla Camera che ha deliberato su tali questioni;

che, inoltre, quanto al conflitto n. 7, i ricorrenti contestano al Governo di aver richiesto, e alla presidenza di entrambe le Camere di aver ammesso, le questioni di fiducia su entrambe le leggi elettorali oggetto di giudizio, ma da un lato le richieste rivolte a questa Corte sono difficilmente comprensibili - ad esempio, si chiede di riportare la situazione parlamentare al momento immediatamente antecedente alla data in cui il Governo ha posto la prima questione di fiducia sulla legge 3 novembre 2017, n. 165 (Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali), ma contemporaneamente si pretende anche l'annullamento della legge n. 52 del 2015 - e dall'altro lato le censure di illegittimità costituzionale della legge n. 165 del 2017 non si limitano a quelle relative alla procedura parlamentare, ma si appuntano, numerose, anche sul suo contenuto, mancando tuttavia ancora una volta la necessaria dimostrazione della ridondanza di tali vizi sulle attribuzioni costituzionali dei ricorrenti;

che, pertanto, i ricorsi devono ritenersi inammissibili, restando assorbito l'esame di ogni altro profilo e requisito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i conflitti di attribuzione indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 dicembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

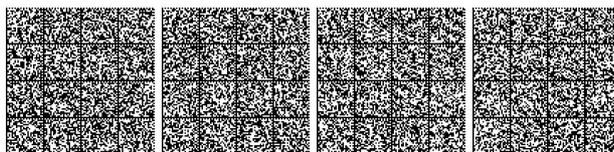
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 88

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 novembre 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Procedimento amministrativo - Norme della Regione Abruzzo - Procedimenti relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza degli impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche - Amministrazione unica - Sistema integrato dei controlli.

- Legge della Regione Abruzzo 4 settembre 2017, n. 51 (Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio), artt. 6, 7 e 8.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro Regione Abruzzo in persona del Presidente *pro tempore*;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 6, 7 e 8 della legge della Regione Abruzzo n. 51 del 4 settembre 2017, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del 20 settembre 2017, n. 38.

FATTO

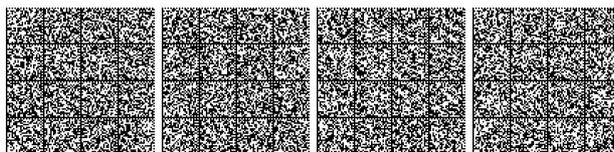
La legge 4 settembre 2017, n. 51 della Regione Abruzzo, intitolata «Impresa Abruzzo competitività - sviluppo - territorio» reca disposizioni in materia di competitività, sviluppo e territorio.

In particolare l'art. 6 dispone sulla Semplificazione e al comma 1, prevede:

In attuazione dell'art. 9 della legge n. 180/2011 e successive modificazioni ed integrazioni, i procedimenti amministrativi relativi all'avvio, svolgimento, trasformazione e cessazione di attività economiche, nonché per l'installazione, attivazione, esercizio e sicurezza di impianti e agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche, il cui esito dipenda esclusivamente dal rispetto di requisiti e prescrizioni di leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vigenti, sono sostituiti da una comunicazione unica regionale resa al SUAP [sportello unico attività produttive] dal legale rappresentante dell'impresa ovvero dal titolare dell'attività economica, sotto forma di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività. L'avvio dell'attività è contestuale alla comunicazione unica regionale, alla quale non devono essere allegati documenti aggiuntivi, il cui onere di trasmissione telematica, ai fini dell'acquisizione al fascicolo informatico d'impresa presso la camera di commercio, resta in capo alle pubbliche amministrazioni per il tramite del SUAP. Nel caso in cui tale comunicazione risulti formalmente incompleta l'ufficio competente, per il tramite del SUAP, richiede le integrazioni necessarie da trasmettersi a cura del richiedente entro i successivi quindici giorni, pena la decadenza della comunicazione unica regionale.

Al comma 2, dispone «Entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione unica regionale, le amministrazioni competenti, verificata la regolarità della stessa, effettuano i controlli, anche mediante la consultazione del fascicolo informatico d'impresa, almeno nella misura minima indicata dalla Giunta regionale, e fissano, ove necessario, un termine non inferiore a sessanta giorni per ottemperare alle relative prescrizioni, salvo i casi in cui sussistano i vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'art. 19, comma 1, della legge n. 241/1990 o che non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, con riferimento alla salute pubblica, all'ambiente e alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Qualora l'interessato non provveda nel termine assegnato, l'amministrazione competente emette il provvedimento di inibizione al proseguimento dell'attività».

Al comma 6, dispone: «La Giunta regionale, d'intesa con il sistema camerale, individuati i procedimenti di cui ai commi 1 e 5 e i requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna attività di impresa, procede alla pubblicazione dell'elenco



unitamente alla relativa modulistica sui portali dei SUAP, sul sito delle Agenzie per le Imprese, sul sito delle camere di commercio e sul sito della Regione Abruzzo».

L'art. 7 disciplina l'Amministrazione Unica, e al comma 5 prevede che:

«5. La domanda di avvio del procedimento è presentata esclusivamente in via telematica al SUAP. Entro quindici giorni lavorativi dal ricevimento, il SUAP, sulla base delle verifiche effettuate in via telematica dagli uffici competenti, può richiedere all'interessato la documentazione integrativa; decorso tale termine la domanda si intende completa e correttamente presentata.»

Su questa base, al comma 6 prevede:

«Verificata la completezza della documentazione, il SUAP: *a)* adotta il provvedimento conclusivo entro dieci giorni lavorativi, decorso il termine di cui al comma 5 ovvero dal ricevimento delle integrazioni, qualora non sia necessario acquisire, esclusivamente in via telematica, pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati di amministrazioni diverse da quella comunale; *b)* convoca entro sette giorni dal decorso del termine di cui al comma 5, ovvero dal ricevimento delle integrazioni, la conferenza di servizi da svolgersi in seduta unica anche in via telematica entro i successivi quindici giorni lavorativi, qualora sia necessario acquisire pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati, di amministrazioni diverse da quella comunale. In caso di mancata partecipazione dei soggetti invitati, ovvero in caso di mancata presentazione di osservazioni entro la data di svolgimento della conferenza stessa i pareri, le autorizzazioni e gli altri provvedimenti dovuti si intendono positivamente espressi, ferma restando la responsabilità istruttoria dei soggetti invitati alla conferenza ad eccezione dei casi di cui al comma 7.»

Al comma 7 prevede: Qualora l'intervento sia soggetto a valutazione d'impatto ambientale (VIA) o a valutazione ambientale strategica (VAS), verifica di VIA, verifica di VAS, a quelle previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR) di cui al decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105 (Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), a quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) ad autorizzazione unica per nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) o ad autorizzazione unica per impianto alimentato ad energia rinnovabile di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), oppure ad alcuno dei casi individuati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241/1990, i termini di cui alla lettera *b)*, del comma 6, decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle relative procedure».

Al comma 8, prevede: Il procedimento è espressamente concluso con provvedimento di: *a)* accoglimento, che costituisce titolo per la realizzazione dell'intervento o per lo svolgimento dell'attività; *b)* accoglimento condizionato, quando il progetto necessita di modifiche o integrazioni risolvibili mediante indicazione specifica o rinvio al rispetto della relativa norma. Il provvedimento costituisce titolo per la realizzazione dell'intervento o per lo svolgimento dell'attività alla condizione del rispetto delle prescrizioni poste; *c)* rigetto, che può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili.

Al comma 9, dispone «Decorsi dieci giorni lavorativi dal termine di cui alla lettera *a)* del comma 6, ovvero dalla seduta della conferenza di servizi di cui alla lettera *b)* del comma 6, senza che sia stato emanato il provvedimento conclusivo, il procedimento si intende concluso positivamente. L'efficacia del provvedimento conclusivo è subordinata al pagamento dei corrispettivi eventualmente dovuti.»

L'art. 8 dispone sul Sistema integrato dei controlli e al comma 2, dopo aver previsto al comma 1 che: Al fine di uniformare sull'intero territorio regionale le attività di controllo comunque denominate, e con il Piano regionale della prevenzione della corruzione e trasparenza, la Regione approva con deliberazione di Giunta, sulla base dei criteri stabiliti dal Consiglio regionale, un Piano pluriennale dei controlli, anche mediante la stipulazione di specifiche convenzioni con le autorità amministrative competenti e gli ordini professionali, incentrato sui seguenti principi e basato sull'utilizzo di strumenti di open data:

- a)* proporzionalità;
- b)* contestualità;
- c)* prevenzione;
- d)* reciprocità;
- e)* affidamento;
- i)* buona fede,



dispone:

In ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'art. 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico. Le pubbliche amministrazioni, all'esito di procedimenti di verifica, non possono richiedere adempimenti ulteriori né irrogare sanzioni che non riguardino esclusivamente il rispetto dei requisiti minimi.

In termini generali, le disposizioni ricordate della legge regionale n. 51/2017 toccano i punti nevralgici dei principi fondamentali della legge sul procedimento amministrativo, con evidenti ripercussioni sull'unitarietà di disciplina che il legislatore della riforma ha inteso garantire.

Gli articoli 6, 7 e 8, intervenendo sulla disciplina dell'avvio delle attività economiche, come si analizzerà di seguito, si pongono in contrasto con le disposizioni statali interposte in quanto derogano alla disciplina generale sul procedimento amministrativo, aggravandolo, poiché introducono adempimenti ed oneri aggiuntivi non giustificati, in contrasto con i principi di proporzionalità, efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Va subito ricordato che l'art. 29, comma 2-ter della legge n. 241/1990 prevede che la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, come la disciplina della conferenza di servizi, attengono ai livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) Cost. e consente alle regioni e agli enti locali di derogare soltanto *in melius*, prevedendo cioè livelli ulteriori di tutela (comma 2-quater).

Parimenti, l'art. 5 del decreto legislativo n. 222 del 2016 («Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124») consente alle regioni e agli enti locali di introdurre deroghe alla disciplina generale, solo prevedendo «livelli ulteriori di semplificazione».

Le disposizioni regionali sopra riportate contraddicono inoltre l'impianto normativo della nuova conferenza di servizi, ridisegnato alla luce dei principi di accelerazione e di certezza dei termini del procedimento, e contravvengono al principio della concentrazione dei regimi amministrativi, introdotto attraverso la «SCIA unica» e la «SCIA condizionata», nonché alla unificazione e alla standardizzazione degli adempimenti amministrativi previsti per l'avvio e l'esercizio dell'attività d'impresa.

Le norme della legge regionale derogano infatti i decreti legislativi nn. 126 («Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'art. 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124»), 127 («Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124») e 222 già citato, del 2016 che, in attuazione degli articoli 2 e 5 della legge n. 124/2015, riscrivono la disciplina della conferenza di servizi e novellano l'istituto della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

L'istituto della SCIA è ricondotto, come è noto, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia riservata alla competenza legislativa statale, ex art. 117, comma 2, lettera m) Cost. in quanto «l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione" della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati» (cfr Corte costituzionale sentenza n. 164 del 2012).

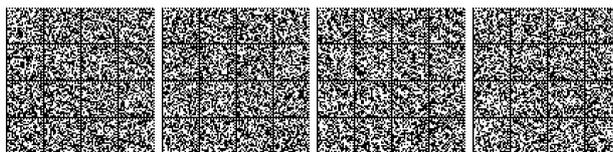
La previsione si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e in tal senso «legittima una restrizione dell'autonomia legislativa delle regioni giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione».

Ciò premesso in termini generali, gli articoli 6, 7 e 8 della legge regionale n. 51/2017 in epigrafe sono costituzionalmente illegittimi e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2017, prodotta unitamente al presente ricorso, sono impugnati per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera m), lettera e) e lettera s) della Costituzione.

L'art. 6, comma 1, della legge regionale in esame prevede, come si è visto, la presentazione di una comunicazione unica regionale (CUR) al SUAP per l'avvio, lo svolgimento, la trasformazione e la cessazione di attività economiche,



nonché per l'installazione, l'attivazione, l'esercizio e la sicurezza di impianti e l'agibilità degli edifici funzionali alle attività economiche.

La disposizione si pone in contrasto:

a) con l'art. 2, comma 1 decreto legislativo n. 126 del 2016, che dispone l'adozione di una modulistica unificata e standardizzata a livello nazionale al fine di definire per tipologia di procedimento i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati e delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, nonché la documentazione da allegare.

In attuazione della disposizione citata, il 4 maggio e il 6 luglio 2017, la Conferenza unificata ha adottato la modulistica unificata e standardizzata per tutto il territorio nazionale, che individua i regimi amministrativi in materia di attività commerciali e assimilabili e per l'edilizia.

In particolare, l'art. 1, comma 2 di entrambi gli accordi dispone: «2. Ai sensi dell'art. 2, comma 1 del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 126 e dell'art. 24, commi 2-bis, 3 e 4 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le Regioni adeguano entro il 30 settembre 2017, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli unificati e standardizzati, di cui al presente accordo, utilizzando le informazioni contrassegnate come variabili. I comuni, in ogni caso, adeguano la modulistica in uso sulla base delle previsioni del presente accordo entro e non oltre il 20 ottobre 2017. Restano fermi gli ulteriori livelli di semplificazione di cui all'art. 5 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222.».

È quindi da escludere un potere regionale di regolare la materia applicativa della SCIA in modo difforme da quanto convenuto negli accordi citati; ciò che invece avviene con l'art. 2, comma 1, legge regionale n. 51/2017, nella parte in cui prevede che per iniziare un'attività economica sia presentata al SUAP da parte dell'interessato una «dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che attesti la presenza nel fascicolo informatico d'impresa o il rilascio da parte della pubblica amministrazione dei documenti sulla conformità o la regolarità degli interventi o delle attività.».

b) con l'art. 19-bis, legge n. 241 del 1990, introdotto dall'art. 3 del decreto legislativo n. 126 del 2016, rubricato «concentrazione dei regimi amministrativi», in base al quale, se per lo svolgimento di un'attività soggetta a SCIA siano necessarie altre SCIA, comunicazioni, attestazioni, asseverazioni e notifiche, l'interessato presenta una «SCIA unica», mentre invece, presenta una «SCIA condizionata» laddove, oltre alla SCIA, sia richiesta l'acquisizione di atti di assenso comunque denominati o pareri di altri uffici e amministrazioni ovvero l'esecuzione di verifiche preventive.

La disposizione regionale, aggiungendo oneri formali non previsti dalla legge statale né dall'intesa in Conferenza unificata, viola il principio che la determinazione dei livelli essenziali intende perseguire, cioè l'eguaglianza delle condizioni per l'esercizio di un'attività d'impresa in tutto il territorio nazionale.

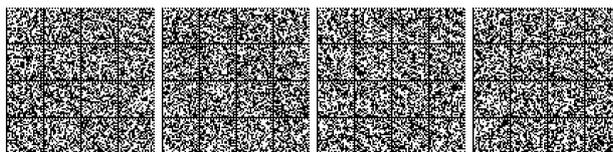
L'ultima parte dell'art. 6, comma 1, poi, prevede, come visto, che alla comunicazione unica regionale «non devono essere allegati documenti aggiuntivi, il cui onere di trasmissione telematica, ai fini dell'acquisizione al fascicolo informatico d'impresa presso la camera di commercio, resta in capo alle pubbliche amministrazioni per il tramite del SUAP. Nel caso in cui tale comunicazione risulti formalmente incompleta l'ufficio competente, per il tramite del SUAP, richiede le integrazioni necessarie da trasmettersi a cura del richiedente entro i successivi quindici giorni, pena la decadenza della comunicazione unica regionale.».

Questa disposizione, nel prevedere ulteriori casi di impiego del fascicolo informatico di impresa, sia a carico dell'amministrazione che a carico dell'interessato, non tiene conto che i profili applicativi del fascicolo di impresa sono già previsti nell'art. 4, comma 6 del decreto legislativo n. 219/2016, che affida ad un apposito decreto del Ministero dello sviluppo economico la definizione di termini e modalità operativi per l'inserimento di atti e provvedimenti nel fascicolo di impresa.

L'art. 6, comma 2, riduce la portata della clausola di salvaguardia dei vincoli rispetto a quanto previsto all'art. 19, comma 1, legge n. 241/1990, poiché dispone che sono fatti salvi «i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali di cui all'art. 19, comma 1, legge n. 241/1990»; restano quindi escluse le altre eccezioni previste dall'art. 19, comma 1, vale a dire quelle relative alla «difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa comunitaria».

Il comma 2 prevede inoltre che entro 60 giorni dal ricevimento della CUR, le amministrazioni competenti effettuano i controlli e fissano un ulteriore termine non inferiore a 60 giorni per ottemperare alle relative prescrizioni.

Anche in tale previsione vi è un aggravio rispetto alla SCIA, per la quale l'art. 19, comma 3 della legge n. 241/1990 stabilisce che l'interessato, decorsi 60 giorni per i controlli da parte delle amministrazioni competenti, ha un ulteriore termine non inferiore a 30 giorni per conformare la sua attività alla normativa vigente.



La previsione regionale, anche se apparentemente favore del privato istante, si traduce in una estensione generale dei termini del procedimento, contraria al parametro delle ulteriori semplificazioni che è la *condicio* per giustificare la deroga alla normativa generale.

La prescrizione di adeguamenti e la risposta dell'interessato fanno infatti parte integrante del complessivo procedimento; e la durata di questo, nell'ottica della semplificazione dell'azione amministrativa considerata nel suo insieme, non può essere protratta oltre un limite massimo uniforme, neanche a beneficio del singolo interessato. L'azione amministrativa procedimentale, in quanto prestazione pubblica nel senso sopra ricordato, è infatti un bene «indivisibile», che non può essere ridotto a prestazione individuale rivolta ad un singolo istante; sicché la protrazione eccessiva del procedimento instaurato da un singolo si traduce nella sottrazione di risorse procedurali (ontologicamente scarse) a danno di tutti gli altri interessati, potenziali o attuali.

L'art. 6, comma 6, prevede che la Giunta regionale d'intesa con il sistema camerale, individui i procedimenti per i quali si applica la CUR (comunicazione unica regionale), senza prevedere i casi in cui alla comunicazione sia necessario allegare le attestazioni e le asseverazioni per consentire alle amministrazioni competenti di effettuare i controlli. Esso contrasta, perciò, con il principio di tutela dei livelli minimi essenziali. Infatti, non tiene conto che, al fine di semplificare e standardizzare i regimi amministrativi su tutto il territorio nazionale, il decreto legislativo n. 222 del 2016 ha già effettuato l'individuazione dei procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione, ivi compresi i casi in cui occorra allegare asseverazioni e certificazioni (art. 2, comma 2 ultima parte decreto legislativo cit.: «Alla comunicazione sono allegati asseverazioni o certificazioni ove espressamente previste da disposizioni legislative o regolamentari.»); così attuando la delega ex art. 5 del medesimo decreto legislativo, ed anche rendendo efficace l'obbligo a cui l'Italia era tenuta ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (attuativo della direttiva servizi, 2006/123/UE), secondo cui i «regimi autorizzatori possono essere istituiti o mantenuti solo se giustificati da motivi imperativi di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, di proporzionalità».

In tal modo, la prefigurata disciplina regionale della CUR va a sovrapporsi, per giunta senza chiari criteri di esercizio, al complesso della normativa uniforme statale ed europea già in vigore, determinando un accrescimento dell'incertezza e della complessità normativa ed operativa, palesemente contrario al principio di semplificazione e ai livelli di semplificazione ormai determinati dalla richiamata normativa uniforme.

In conclusione, non emergono i vantaggi della CUR e cioè le «maggiori semplificazioni» che attraverso questa si potrebbero ottenere, tali da giustificare la sostituzione della SCIA che, com'è noto, attiene ai livelli essenziali. Anzi, il regime della CUR, in parte dettato dalla legge impugnata, in parte da questa rinviato a fonti ulteriori sublegislative, appare idoneo ad accrescere la complessità normativa e l'incertezza operativa a carico delle imprese, non essendo chiaro il modo in cui il sistema comunicativo prefigurato dalla legge regionale vada ad inserirsi nel sistema uniforme dettato a livello (almeno) nazionale. Laddove l'uniformità di disciplina a livello nazionale del sistema comunicativo appare indispensabile, considerato che le diverse attività toccate dal sistema possono essere esercitate sull'intero territorio nazionale, sia pure partendo da una sede operativa posta in una singola regione; e che, inversamente, un operatore situato in una regione può disporre di più sedi operative dislocate in regioni diverse; sedi operative che non possono essere ovviamente assoggettate a regimi comunicativi differenziati.

Le norme sopra descritte, contenute nell'art. 6 della legge regionale in esame, sono pertanto in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *m*) della Cost., poiché derogano nei sensi descritti ai livelli essenziali aggravando il procedimento; e con la lettera *e*), in quanto inficiano la tutela della concorrenza, introducendo differenziazioni tra le regioni, parimenti non giustificate dal parametro dei «livelli maggiori di semplificazione».

Sulla esigenza di assicurare l'unitarietà del sistema e il principio di certezza del diritto, valore preminente che deve essere protetto in maniera uniforme dall'ordinamento, si è espressa recentemente in tal senso codesta ecc.ma Corte costituzionale, con la sentenza n. 49 del 2016, in materia di SCIA edilizia.

L'art. 7 riscrive la disciplina della conferenza di servizi, come modificata dal decreto legislativo n. 127 del 2016, derogando in peius la normativa statale generale, poiché aggrava e rende incerti i termini dei procedimenti amministrativi, a svantaggio dei cittadini e delle imprese.

L'art. 7 infatti non prevede termini perentori per l'adozione delle determinazioni da parte delle amministrazioni competenti, né una scansione dei termini al fine consentire il rispetto del termine di conclusione del procedimento.

Parimenti l'art. 7 non prende in considerazione la tutela degli interessi sensibili nel caso in cui siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute dei cittadini. In particolare l'art. 7, comma 6:

alla lettera *a*) disciplina l'ipotesi in cui non sia necessario convocare una conferenza di servizi, ma non è chiaro il termine entro il quale l'interessato deve produrre la documentazione integrativa richiesta dall'amministrazione procedente («ovvero dal ricevimento delle integrazioni»). Non si rinvia infatti all'art. 2, comma 7 della legge



n. 241/1990 («i termini di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo possono essere sospesi, per una sola volta e per un periodo non superiore a trenta giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.»), in tal modo rendendo incerto il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento;

alla lettera *b*), relativa all'ipotesi in cui sia necessario convocare una conferenza di servizi, poiché devono essere acquisiti pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso, non pone un termine per l'integrazione documentale, né rinvia all'art. 2, comma 7, legge n. 241/1990, e ciò rende incerto non solo il termine per la convocazione della conferenza di servizi, ma anche il termine per l'applicazione del silenzio assenso (comma 6, lettera *b* e comma 9), che dipende dal termine per l'integrazione documentale (lettere *a* e *b* del comma 6);

La norma non prevede poi, come stabilito nell'art. 14-*bis*, legge n. 241/1990, che la modalità di svolgimento dei lavori della conferenza in modalità telematica sia «la regola», che invece resta una scelta facoltativa dell'amministrazione procedente; nè distingue i casi in cui nel procedimento siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela degli interessi sensibili, a svantaggio delle tutele che invece sono garantite dalla legge n. 241/1990 (art. 14-*bis* e art. 17-*bis*).

Infatti, senza considerare i termini per l'integrazione documentale, che, come detto, restano incerti, l'art. 7 prevede che il procedimento della conferenza di servizi si concluda sempre entro il termine massimo di 47 giorni dalla presentazione dell'istanza (infatti, dalla presentazione decorrono 15 giorni per l'integrazione documentale, 7 giorni per la convocazione, 15 giorni per lo svolgimento della conferenza di servizi, 10 giorni per l'adozione del provvedimento conclusivo).

In tal modo, la disciplina prefigurata dalla legge regionale da un lato aggrava il procedimento rendendone incerta la durata e non prevedendo che la modalità telematica sia la regola; dall'altro, trascura la necessaria tutela «rinforzata» degli interessi sensibili, invece garantita dalla disciplina uniforme statale.

Evidente è, quindi, la contrarietà della normativa regionale anche in questa parte all'art. 117, comma 2, lettera *m*) Cost.

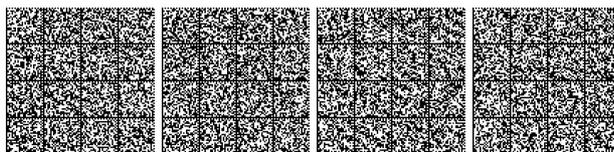
L'art. 7, comma 7, dal suo canto, prevede: «Qualora l'intervento sia soggetto a valutazione d'impatto ambientale (VIA) o a valutazione ambientale strategica (VAS), verifica di VIA, verifica di VAS, a quelle previste per le aziende a rischio d'incidente rilevante (ARIR) di cui al decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105 (Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), a quelle previste per gli impianti assoggettati ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) ad autorizzazione unica per nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) o ad autorizzazione unica per impianto alimentato ad energia rinnovabile di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), oppure ad alcuno dei casi individuati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241/1990, i termini di cui alla lettera *b*), del comma 6, decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle relative procedure».

A sua volta, il precedente comma 6, alla lettera *b*), prevede che il SUAP, al fine di addivenire al provvedimento conclusivo, «convoca entro sette giorni dal decorso del termine di cui al comma 5, ovvero dal ricevimento delle integrazioni, la conferenza di servizi da svolgersi in seduta unica anche in via telematica entro i successivi quindici giorni lavorativi, qualora sia necessario acquisire pareri, autorizzazioni o altri atti di assenso comunque denominati, di amministrazioni diverse da quella comunale».

Da tali disposizioni risulta implicitamente, ma chiaramente, che la disciplina regionale configura la procedura di VIA come una procedura autonoma rispetto a quella volta al rilascio del provvedimento autorizzatorio, anche se ovviamente ad essa funzionalmente collegata.

Tale assetto è in contrasto con quanto previsto dalle modifiche apportate per effetto del decreto legislativo n. 104/2017 all'art. 27-*bis* del decreto legislativo n. 152/2006, che disciplina in modo dettagliato ed articolato il procedimento per ottenere il rilascio di un provvedimento unico regionale.

In particolare rileva in questa sede il comma 7 che dispone: «Fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall'art. 32 per il caso di consultazioni transfrontaliere, entro dieci giorni dalla scadenza del termine di conclusione della consultazione ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di centoventi



giorni decorrenti dalla data di convocazione dei lavori. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita. Resta fermo che la decisione di concedere i titoli abilitativi di cui al periodo precedente è assunta sulla base del provvedimento di VIA, adottato in conformità all'art. 25, commi 1, 3, 4, 5 e 6, del presente decreto».

Non è quindi ammessa la scissione tra procedimento in conferenza di servizi ai fini della VIA e ai fini dell'autorizzazione o abilitazione.

La scissione si traduce in un evidente aggravio della complessità, con compromissione del livello uniforme di semplificazione ormai raggiunto in materia.

Il contrasto è inoltre apprezzabile anche con riferimento all'art. 14, comma 4, legge n. 241/1990, il quale dispone che «qualora un progetto sia sottoposto a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto, vengono acquisiti nell'ambito di apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-ter, secondo quanto previsto dall'art. 27-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Tali previsioni — disciplinando il procedimento di VIA — sono di competenza legislativa statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il contrasto con le medesime si traduce dunque in una causa di illegittimità costituzionale, per violazione anche di tale parametro costituzionale.

I ricordati art. 27-bis e art. 14, inoltre, sono norme di semplificazione amministrativa adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., tali da vincolare i legislatori regionali, conformemente a quanto stabilito da codesta Corte costituzionale *ex multis* con la sentenza n. 203 del 2012. Si è già illustrato come la disciplina regionale *in parte qua* si traduca nella vanificazione del livello uniforme di semplificazione ormai raggiunto.

Da qui, dunque, anche la violazione di tale parametro costituzionale.

Infine la norma contenuta nell'art. 7, comma 8, prevede: «... Il procedimento è espressamente concluso con provvedimento di: ... c) rigetto, che può essere adottato nei soli casi di motivata impossibilità ad adeguare il progetto presentato per la presenza di vizi o carenze tecniche insanabili ...».

La previsione limita il provvedimento di «diniego assoluto» alle sole ipotesi di vizi o carenze tecniche insanabili del progetto, escludendo, quindi, la possibilità di un diniego assoluto che riguardi la stessa localizzazione dell'intervento, precludendone l'autorizzazione (cosiddetta «opzione zero»).

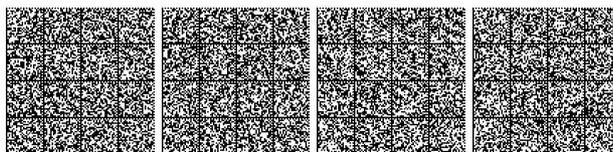
Invero, la legge in esame, nel medesimo art. 7, comma 7, precisa, che «Qualora l'intervento sia soggetto a valutazione d'impatto ambientale (VIA) ... oppure ad alcuno dei casi individuati dall'art. 20, comma 4, della legge n. 241/1990 [patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la tutela dal rischio idrogeologico, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione, l'asilo e la cittadinanza, la salute e la pubblica incolumità, ai casi in cui la normativa comunitaria], i termini di cui alla lettera b), del comma 6, decorrono dalla comunicazione dell'esito favorevole delle relative procedure»; ma tale espressa esclusione dall'ambito di applicazione delle disposizioni regionali di semplificazione non è contenuta nel comma 8 in esame.

Pertanto, poiché in tal modo la disposizione sopra riportata si applica anche quando sono coinvolti i beni culturali e paesaggistici, essa si pone in contrasto con la normativa statale a tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Infatti, se il «diniego propositivo» è ammissibile qualora si tratti di interventi manutentivi o di risanamento conservativo e di restauro, spesso in sé necessari per la stessa conservazione del bene protetto, senza consumo di suolo ineditato, non altrettanto può dirsi nei casi in cui, invece, il procedimento abbia ad oggetto l'attivazione di nuovi interventi comportanti consumo di nuovo suolo verde o profonda e irreversibile alterazione del bene culturale tutelato: rispetto a tali casi le autorità preposte alla tutela dei beni culturali e paesaggistici possono e devono, se del caso, opporre un diniego o un parere negativo non condizionato, e proporre diverse localizzazioni, il che si traduce in un diniego per ragioni «localizzative».

La disciplina regionale in esame preclude tale possibilità.

L'art. 7, comma 9 prevede che: «... Decorsi dieci giorni lavorativi dal termine di cui alla lettera a) del comma 6, ovvero dalla seduta della conferenza di servizi di cui alla lettera b) del comma 6, senza che sia stato emanato il provvedimento conclusivo, il procedimento si intende concluso positivamente». Il comma in esame prevede il silenzio assenso a valle della conferenza di servizi, istituto non applicabile nei procedimenti ad istanza di parte riguardanti la materia dei beni culturali e del paesaggio.



Infatti, come stabilito dal Consiglio di Stato con il parere n. 1640 del 13 luglio 2016, l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17-*bis* della legge n. 241/1990 opera in tutti i procedimenti che prevedano una fase co-decisoria necessaria di competenza di altra amministrazione (silenzio assenso «orizzontale»), non applicandosi, perciò, ove la richiesta non provenga dall'amministrazione procedente, ma dal privato destinatario dell'atto, direttamente o per il tramite dello Sportello unico.

In tali ipotesi, viene in rilievo il rapporto e privato-pubblica amministrazione e trova applicazione, pertanto, l'art. 20 della legge n. 241/1990, che esclude l'applicabilità del silenzio-assenso agli interessi sensibili.

Le disposizioni di cui ai citati comma 8 e 9 dell'art. 7 della legge regionale in esame, risultano quindi in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. che riserva la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela di beni culturali e paesaggio allo Stato con riferimento alle le norme interposte di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio riguardanti le autorizzazioni relative agli interventi sul patrimonio culturale (in particolare gli articoli 21 e 146 decreto legislativo n. 42/2004).

L'art. 8, comma 2, della legge regionale in esame prevede: «In ogni caso, le irregolarità riscontrate in sede di verifica derivanti dall'inosservanza dei requisiti minimi pubblicati ai sensi dell'art. 6, comma 7, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico. Le pubbliche amministrazioni, all'esito di procedimenti di verifica, non possono richiedere adempimenti ulteriori né irrogare sanzioni che non riguardino esclusivamente il rispetto dei requisiti minimi».

Il menzionato art. 6, comma 7, a sua volta, prevede che «la comunicazione unica regionale di cui ai commi 1 e 5, il verbale degli esiti dei controlli espletati dalle autorità competenti, nonché il provvedimento di autorizzazione o inibizione, sono trasmessi a cura del SUAP o delle autorità competenti con modalità telematica al registro delle imprese per l'inserimento e la conservazione nel fascicolo informatico d'impresa».

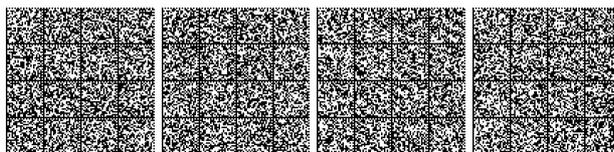
Ciò che qui interessa, in particolare, è il riferimento ai «controlli espletati dalle autorità competenti» che, in base al tenore testuale della disposizione, non possono non comprendere i controlli in materia di AIA.

Ebbene, dal combinato disposto delle previsioni sopra richiamate deriva che, anche nei casi in cui a seguito dei controlli in materia di AIA emergessero irregolarità, vige l'impossibilità di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività in assenza di termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, «salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico».

Tale previsione viola il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 29-*decies*, comma 9, del decreto legislativo n. 152/2010.

In particolare, il contrasto è apprezzabile con quanto previsto dall'art. 29-*decies*, comma 9, cit. il quale dispone: «In caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni e delle misure di sicurezza di cui all'art. 29-quattordicesimo, l'autorità competente procede secondo la gravità delle infrazioni: *a*) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze, nonché un termine entro cui, fermi restando gli obblighi del gestore in materia di autonoma adozione di misure di salvaguardia, devono essere applicate tutte le appropriate misure provvisorie o complementari che l'autorità competente ritenga necessarie per ripristinare o garantire provvisoriamente la conformità; *b*) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni, o nel caso in cui le violazioni siano comunque reiterate più di due volte all'anno; *c*) alla revoca dell'autorizzazione e alla chiusura dell'installazione, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente; *d*) alla chiusura dell'installazione, nel caso in cui l'infrazione abbia determinato esercizio in assenza di autorizzazione».

Il vincolante riferimento della disposizione regionale soltanto a «irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico» vanifica palesemente il sistema di tutela degli essenziali interessi ambientali apprestato dall'art. 29-*decies*, comma 9, del decreto legislativo n. 152/2010, e determina quindi un ulteriore contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*) Cost.



P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio come sopra rappresentato e difeso ricorre a codesta ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 6, 7 e 8 della legge regionale dell'Abruzzo n. 51/2017 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione del 20 settembre 2017, n. 38.

Si produce in estratto conforme la delibera del Consiglio dei ministri del 10 novembre 2017.

Si producono altresì i seguenti documenti:

1) legge regionale impugnata.

Roma, 20 novembre 2017

L'Avvocato dello Stato: AIELLO

17C00283

N. 183

*Ordinanza dell'11 luglio 2017 del Tribunale di Pistoia
nel procedimento penale a carico di P. F. e V. A.*

Reati e pene - Abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili - Reato di cui all'art. 612 cod. pen. (Minaccia) - Mancata previsione, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria, della possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento di un importo pari alla metà della stessa.

– Decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1.

TRIBUNALE DI PISTOIA

Nella persona del giudice penale Jacqueline Monica Magi ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento n. 1643/16 R. DIB., n. 308/14 R.G.N.R., contro P. F. e V. A., difesi di fiducia dall'avv. C. Del Rosso del Foro di Pistoia;

Per la dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 per contrasto con gli articoli 3, 25 e 70 della Costituzione.

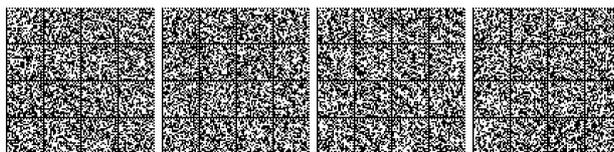
Sulla rilevanza.

Nel caso in specie il pubblico ministero citava a giudizio P. e V., per farli rispondere del reato di cui all'art. 612 codice penale oltre quello di cui all'art. 594 codice penale.

Il loro difensore chiedeva che si sollevasse la questione di legittimità costituzionale di cui sopra poiché allo stato, mentre il reato di cui all'art. 594 codice penale è stato depenalizzato non lo è stato il reato di cui all'art. 612 codice penale e per esso neanche è stata prevista la possibilità di una estinzione con il pagamento di metà della pena pecuniaria, in contrasto *in primis* con l'art. 3 della Costituzione che prevede trattamenti uguali per casi uguali e diversi per casi diversi. Vi è contrasto anche con gli articoli 25 e 70 della Costituzione per eccesso di delega come si spiegherà a breve.

La questione appare rilevante ai fini della presente decisione e non è manifestamente infondata.

Risulta di tutta evidenza la rilevanza della questione ai fini della decisione di questo Giudice in questo procedimento, atteso che i due imputati sono tratti a giudizio per due reati che hanno subito diversa sorte in sede di varo della legge di depenalizzazione, entrambi puniti con la sola pena pecuniaria ma uno depenalizzato e l'altro no, quindi destinati ad avere soluzioni diverse. Nel caso che la presente questione fosse accolta l'imputato vedrebbe aprirsi davanti a sé, prospettive ulteriori oltre quelle previste allo stato attuale, vedrebbe aprirsi davanti a sé possibilità di estinzione che allo stato non sono state previste in violazione della legge delega.



Sulla non manifesta infondatezza.

Il Giudice penale ritiene di rimettere il ricorso alla ecc.ma Corte alla stregua delle seguenti osservazioni:

l'art. 3 della Costituzione stabilisce il principio generale di uguaglianza dei cittadini di fronte all'ordinamento, principio da cui discende, quale logico corollario, il divieto di trattare situazioni omogenee in modo differenziato e, parimenti, quello di trattare in modo identico situazioni differenti.

Il trattamento di situazioni omogenee allo stesso modo dovrebbe quindi prevedere che il reato di cui all'art. 594 codice penale e quello di cui all'art. 612 codice penale siano trattati in modo omogeneo trattandosi di fatti puniti con la sola pena della multa, invece mentre il primo (che fra l'altro appare più grave del secondo, essendo la pena prevista alternativa e non solo pecuniaria) è stato depenalizzato per il secondo non si è prevista neanche la possibilità dell'estinzione con il pagamento di metà della pena pecuniaria. Ciò contrasta con l'art. 3 della Costituzione ed anche con gli articoli 25 e 70 perché la legge delega all'art. 2, lettera g (legge n. 67/14) prevedeva l'obbligo per il Governo di «prevedere, per i casi in cui venga irrogata la sola sanzione pecuniaria la possibilità di estinguere il procedimento mediante il pagamento di un importo pari alla metà della stessa». Ciò non è stato previsto nel decreto legislativo n. 7 del 2016, impedendo che il presente procedimento sia estinto con il semplice pagamento di una somma di € 516.

Il Governo ha violato gli articoli 25 e 70 della Costituzione in quanto vi è stato eccesso di delega. Solo il legislatore (Parlamento) può decidere cosa e come si punisce, vedi sentenza Corte costituzionale n. 282 del 1990, quindi ove al Governo era imposto di prevedere un certo trattamento sanzionatorio e certe misure deflattive per i reati puniti solo con pena pecuniaria ciò doveva essere per tutti, non per alcuni sì e per altri no come nel caso in specie.

Sulla base di quanto detto in precedenza appare opportuna la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per una considerazione della questione con conseguente sospensione del presente giudizio.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 7/2016 con riferimento agli articoli 3, 25 e 70 Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza venga notificata Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle Camere del Parlamento.

Pistoia, 11 luglio 2017

La Giudice: MAGI

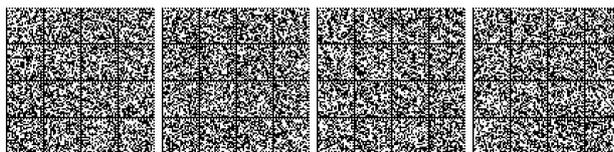
17C00289

N. 184

*Ordinanza del 13 luglio 2017 della Corte d'appello di Trieste
nel procedimento civile promosso da Inps contro Tassetto Luciano*

Previdenza - Trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi - Calcolo basato sulla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni coperti da contribuzione - Computo dei periodi successivi al conseguimento dell'anzianità minima contributiva.

- Legge 2 agosto 1990, n. 233 (Riforma dei trattamenti pensionistici dei lavoratori autonomi), art. 5; legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), art. 1, comma 18.



LA CORTE D'APPELLO DI TRIESTE

COLLEGIO DI LAVORO

Composta dai signori Magistrati dott. Mario Pellegrini, Presidente dott. Lucio Benvegnù consigliere avv. Andrea Doardo giudice ausiliario relatore ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento in grado di appello iscritto al n. di R.G. 85/2015, promosso con ricorso depositato il 19 marzo 2015 da Istituto nazionale previdenza sociale - INPS, in persona del Presidente in carica, con gli avv.ti Giovanni Maria Maggio e Franco Maria Foramiti, contro il sig. Luciano Tassetto con l'avv. Marco Marchi.

Con ricorso depositato il 4 settembre 2013 Luciano Tassetto si rivolgeva al Tribunale di Pordenone esponendo di essere titolare di pensione di vecchiaia avente decorso dal 1° luglio 2010 (avendo utilizzato il sig. Tassetto la «finestra» del 1° luglio dell'anno successivo al compimento del 59 anno di età) e ottenuta, con il cumulo della contribuzione versata, prima come lavoratore dipendente (n. 112 settimane dal 17 gennaio 1970 al 30 settembre 1972) e poi, come lavoratore autonomo - commerciante (n. 1842 settimane dal 1° ottobre 1975 al 30 giugno 2010), il tutto per una retribuzione pensionabile di € 1.275,89 mensili.

Rilevava e documentava quindi nel corso del giudizio di primo grado il sig. Tassetto, come egli tuttavia, già alla data del 31 dicembre 2007, in forza del dettato della legge n. 247/2007, avesse maturato il requisito contributivo minimo (n. 1824 settimane) e in base ai calcoli effettuati dal Patronato ACLI versati in atti e non contestati, qualora la pensione di vecchiaia gli fosse stata allora liquidata, contestualmente al raggiungimento del requisito minimo contributivo, utilizzando pertanto solo i contributi versati sino ad allora, egli avrebbe percepito un trattamento pensionistico più favorevole (€ 1.618,40 mensili), rispetto a quello che invece gli è stato riconosciuto e pagato a partire dal 1° luglio 2010.

Chiedeva quindi il ricorrente all'INPS di ricalcolare la pensione, escludendo dal computo la contribuzione versata dopo il 31 dicembre 2007 e ciò in applicazione del principio più volte affermato dalla Corte costituzionale secondo il quale «dopo il perfezionamento del requisito minimo contributivo, l'ulteriore contribuzione (obbligatoria, volontaria o figurativa), mentre vale ad incrementare il livello di pensione già consolidato, non deve comunque compromettere la misura della prestazione potenzialmente maturata sino a quel momento: effetto, quest'ultimo, che sarebbe, infatti, palesemente contrastante con gli articoli 3 e 38 della Costituzione». (1)

La domanda di Luciano Tassetto già respinta dall'INPS in sede amministrativa, stata avversata dall'Istituto anche in sede giudiziale, sulla base di una lettura rigorosa dell'art. 5 comma 1 della legge n. 233/90 e dell'art. 1 comma 18 della legge n. 335/95 e della ulteriore considerazione che non vi è «alcuna norma che consenta l'invocata sterilizzazione dei periodi contributivi nei quali l'odierno ricorrente ha prodotto un reddito di impresa meno elevato». (2)

La sentenza di primo grado (n. 24/2015 pubblicata in data 11 febbraio 2015) del Tribunale di Pordenone, ha invece accolto la domanda del sig. Luciano Tassetto adottando «una lettura costituzionalmente orientata favorevole al ricorrente delle norme in esame». (3)

Scriva infatti il Tribunale che la Corte costituzionale con le numerose sentenze che si sono occupate del tema, ha fissato un principio, cosiddetto della «sterilizzazione» dei contributi dannosi, fondando il proprio decisum, non certo sulla «gestione» in cui tali contributi sono stati versati, ma piuttosto sulla consapevolezza che sarebbe irrazionale e contrario alla Costituzione, che un numero di contributi superiore al minimo occorrente a far sorgere il diritto alla pensione, possa dare origine ad una prestazione di misura inferiore a quella ricollegabile al solo minimo «il vizio di costituzionalità deriva dall'effetto paradossale che contributi ulteriori possano ridurre, invece di aumentare, il trattamento pensionistico e non dalla gestione in cui tali contributi sono stati versati». (4)

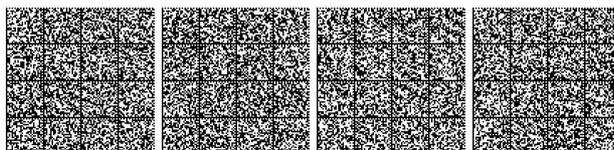
La sentenza di primo grado e la adottata interpretazione costituzionalmente orientata, è stata criticata dall'Ente Previdenziale con l'atto di appello, sulla base di due rilievi. Il primo, attinente alla specificità del principio fatto emergere dalle sentenze richiamate della Corte costituzionale e invocate dal ricorrente, singole pronunce di parziale illegittimità costituzionale che avrebbero potuto trovare applicazione solo in relazione alle specifiche ipotesi che avevano dato luogo alla rispettiva declaratoria di incostituzionalità, non suscettibili quindi, di disciplinare ipotesi diverse. Il secondo rilievo pone invece l'attenzione al sistema pensionistico del lavoro autonomo, così come organizzato e disciplinato nel nostro ordinamento, per ricavarne la sua piena costituzionalità, anche in presenza di diversità rispetto a quello dell'as-

(1) Cfr. tra le tante Cort. Cost. n. 201 del 1999.

(2) Cfr. Memoria di costituzione e risposta di primo grado INPS, pag. 3.

(3) Cfr. sentenza tribunale Pordenone n. 24/2015, pag. 6.

(4) Cfr. Sent. Trib. Pordenone n. 24/2015, pag. 7.



sicurazione obbligatoria ordinaria e ciò principalmente in ragione di diverse esigenze e della presenza comunque di «forme di contemperamento che concorrono nel mettere in qualche modo al riparo la pensione (o quota di pensione) liquidabile nelle gestione degli autonomi dalle oscillanti tendenze di mercato alle quali è inevitabilmente assoggettato il reddito di siffatta categoria di lavoratori autonomi.». (5)

Si è costituito in grado di appello anche Luciano Tassetto per ribadire le proprie posizioni e chiedere la reiezione del gravame.

All'udienza del 9 febbraio 2017 all'esito della discussione la Corte d'Appello, ritenuta la necessità di sottoporre la questione di legittimità costituzionale in merito alle norme che regolano la fattispecie, ha rimesso le parti per la lettura dell'ordinanza di rinvio, prima all'udienza dell'11 maggio 2015 e quindi all'udienza del 13 luglio 2017.

Viene sollevata questione di legittimità in riferimento alle norme di cui all'art 5 legge n. 233/90 e art. 1 comma 18, legge n. 335/95 con riguardo agli articoli 3, I e II comma, 35 I comma e 38, I e II comma, della Costituzione, nella parte in cui esse non prevedono che nel caso di esercizio da parte del lavoratore di attività autonoma, successivamente al momento in cui egli abbia già conseguito la prescritta anzianità contributiva, la pensione liquidata, non possa essere comunque inferiore a quella che sarebbe spettata al raggiungimento dell'età pensionabile, calcolata con i contributi minimi già versati, escludendo quindi dal computo, ad ogni effetto, i periodi successivi e la relativa contribuzione meno favorevole e financo dannosa.

In punto rilevanza, essa si presenta all'evidenza concreta e attuale. Si osserva infatti, come risulti documentale la prospettata differenza di retribuzione pensionistica, sfavorevole al lavoratore in ipotesi di stretta e puntuale applicazione delle norme impugnate l'art. 5 legge n. 233/90 infatti impone di calcolare la pensione sulla media del reddito percepito negli ultimi dieci anni di attività e quindi, nel caso di Luciano Tassetto, tenendo conto dei redditi relativi agli anni dal 2000 al 2010 (I° semestre). Media che risulta significativamente più bassa, di quella che si ottiene prendendo come riferimento i redditi prodotti negli anni 1998/2007, data ultima questa in cui, come già specificato, il ricorrente Luciano Tassetto aveva conseguito il requisito minimo contributivo.

In punto «non manifesta infondatezza» occorre considerare come:

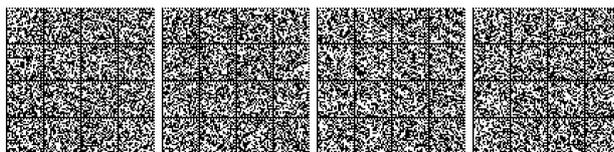
1) nella gestione Assicurazione Generale Obbligatoria è oggi vigente, senza dubbio alcuno, il principio della «sterilizzazione» dei contributi dannosi maturati successivamente al raggiungimento del requisito minimo contributivo.

2) il Tribunale di Pordenone nella sentenza impugnata, consapevole della impossibilità di trattare diversamente situazioni uguali, senza con ciò violare in primis l'art. 3 della Costituzione, ha scelto di applicare il principio della sterilizzazione, elaborato dalla Corte costituzionale in riferimento esplicito al lavoratore subordinato e normativamente all'art. 3, comma 8, legge n. 297/1982, anche al lavoratore autonomo e quindi attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5 legge n. 233/90, accogliendo il ricorso del lavoratore.

3) la soluzione accolta dal Tribunale, si presta tuttavia, come del resto puntualmente rilevato dall'INPS nell'atto di appello, ad una severa critica atteso che, da un lato la norma dichiarata incostituzionale nella sentenza più volte richiamata dalla Corte costituzionale, 6 altra (art. 3 comma 8 legge n. 297/1982), rispetto a quella qui impugnata e che disciplina il caso concreto sottoposto a giudizio (art. 5 legge n. 233/90 e art. 1 comma 18, legge n. 335/95) e dall'altro lato, proprio nella sentenza della Corte costituzionale (*cf.* sentenza n. 264/1994), si sottolinea come palesemente contrario al principio di razionalità di cui l'art. 3 della Costituzione - che implica l'esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità (sentenza n. 421 del 1991) che all'inserimento di un periodo di contribuzione obbligatoria nella base di calcolo della pensione consegua in un sistema che prende in considerazione per la determinazione della retribuzione pensionabile solo l'ultimo periodo lavorativo (in quanto si presume più favorevole per il lavoratore), come unico effetto, un depauperamento del trattamento pensionistico di vecchiaia rispetto a quello già ottenibile ove in tale periodo non vi fosse stata contribuzione alcuna ed il periodo stesso non fosse stato quindi computabile a nessun effetto (neppure, quindi, ai fini della determinazione dell'anzianità contributiva)».

Laddove dunque, non può sfuggire il richiamo operato dalla Corte al «sistema» (leggi *AGO*), che prende in considerazione per il calcolo della retribuzione pensionabile «solo l'ultimo periodo lavorativo (in quanto si presume più favorevole per il lavoratore)», sistema, che risulta quindi differente e diverso da quello utilizzabile per il calcolo della pensione nel lavoro autonomo, in cui il periodo preso in considerazione è quello relativo agli ultimi dieci anni di attività e ove di certo, non si può «presumere» ma anzi, che gli ultimi anni di attività siano più favorevoli per il lavoratore.

(5) Cfr. Atto di appello, pag. 7.



In altre parole, l'interpretazione costituzionalmente orientata adottata nella sentenza *de quo* dal Tribunale di Portofino che permette, sempre secondo lo stesso Tribunale di evitare «una evidente disparità di trattamento» in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, risulta invero inammissibile se si presta attenzione ai casi e ai principi richiamati dalla Corte costituzionale nelle sentenze con cui è stato elaborato e fissato il principio della «sterilizzazione» dei contributi dannosi.

Per contro tuttavia, e pur vero che il richiamato principio appare corretto e aderente al dettato costituzionale laddove evita una palese e irragionevole differenza di trattamento, valido certamente nel sistema di lavoro subordinato, ma altrettanto necessario ed urgente anche nel sistema del lavoro autonomo. E parimenti, sul versante della tutela del lavoro in ogni sua forma ed applicazione (art. 35, I comma Cost.), la su riferita diversità di trattamento, come oggi delineata sulla base di una stretta applicazione della norma impugnata, tra lavoratore subordinato e lavoratore autonomo, risulta difficilmente giustificabile essendo evidente che ogni prestazione di lavoro merita considerazione uguale pure sul versante contributivo, come qui occorso. La tutela del lavoro in tutte le sue forme impone che l'assegno pensionistico non venga falciato in caso di lavoratore autonomo e comunque, la tutela di rango costituzionale sopra richiamata, mira anche a rendere appetibile ogni forma (autonoma o meno) di lavoro, sicché una legislazione che penalizza la futura pensione rende meno interessante e dunque tutela di meno il lavoro non subordinato. Infine, con riferimento all'art. 38, I e II comma Costituzione, la differenziazione posta in risalto e il depauperamento che ne deriva, incidendo sulla proporzionalità tra il trattamento pensionistico e la quantità e la qualità del lavoro prestato, contrasta palesemente con il canone della adeguatezza richiamato dalla norma che fa intendere come non si possano trattare in modo diverso, ai fini previdenziali, situazioni consimili.

Non pertinenti infine sul punto, paiono le critiche alla sussistenza del requisito della «non manifesta infondatezza» sollevate da INPS nell'atto di appello, poiché l'applicazione del principio di sterilizzazione dei contributi dannosi non tocca, ne mette in discussione il sistema previdenziale del lavoro autonomo e nello specifico quello delineato dall'art. 5 legge n. 233/90, laddove si prevede che la contribuzione sia proporzionale di anno in anno al reddito prodotto con una stretta interdipendenza dunque tra reddito imponibile in un determinato anno e reddito utile alla pensione per lo stesso anno, ma al contrario evita effetti che si appaleserebbero come irragionevoli siccome non rispondenti all'esigenza di conformità dell'ordinamento ai valori di giustizia e di equità connaturati al principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, oltre ad essere in contrasto con le garanzie poste dal successivo art. 38.

Dunque, inammissibile per quanto scritto, una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in discussione, per risolvere la controversia in esame, senza violare gli articoli 3, 35 e 38 della Costituzione, è necessario che la Corte, unica legittimata, chiarisca ed interpreti gli articoli impugnati, così come è stato fatto per le norme relative al trattamento pensionistico nel rapporto di lavoro subordinato, in modo coerente e rispettoso della Costituzione.

P. Q. M.

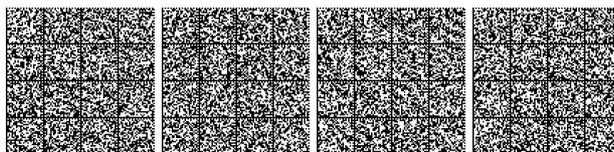
Visti gli art. 134 della Costituzione, l l. cost. 1/1948 e 23 l. 87/1953 sospende il presente giudizio rimette gli atti alla Corte costituzionale per il sindacato di legittimità costituzionale dell'art. 5 legge n. 233/90 e art. 1, comma 18, legge n. 335/95 con riguardo agli articoli 3, I e II comma, 35 I comma e 38, I e II comma, della Costituzione nei limiti in premessa esposti.

Ordina che a cura della Cancelleria di questa Corte la presente ordinanza venga trasmessa alla Corte costituzionale e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri.

Trieste, 13 luglio 2017

Il Presidente: PELLEGRINI

Il Giudice ausiliario estensore: DOARDO



N. 185

Ordinanza del 16 agosto 2017 del Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, Sezione staccata di Pescara, sul ricorso proposto da Cesetti Vincenzo contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero della difesa e Paris Nando.

Amministrazione pubblica - Delega al Governo in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato - Principi e criteri direttivi per la "riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia".

- Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), art. 8, lett. a).

Amministrazione pubblica - Corpo forestale dello Stato - Assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri e attribuzione delle funzioni - Riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri - Attribuzione di specifiche funzioni del Corpo forestale dello Stato al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza e delle residuali funzioni al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Rideterminazione dell'aumento delle piante organiche di tali amministrazioni corrispondente al personale destinato alle funzioni ad esse trasferite - Contingenti del personale del Corpo forestale dello Stato - Modalità di transito - Inquadramento del personale.

- Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177 (Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), artt. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

SEZIONE STACCATA DI PESCARA (SEZIONE PRIMA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 24 del 2017, proposto da:

Vincenzo Cesetti, rappresentato e difeso dall'avvocato Egidio Lizza, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Valadier n. 43;

Contro Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero della difesa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso la sede della stessa domiciliati in L'Aquila, via Buccio di Ranallo C/ S. Domenico;

Nei confronti di Nando Paris non costituito in giudizio;

Per l'annullamento del decreto del Capo del CFS n. 81278 comunicato il 7 novembre 2016 a mezzo pubblicazione sul Bollettino Ufficiale del CFS ai sensi dell'art. 12 decreto legislativo n. 177/2016, con cui è individuata l'amministrazione presso cui è stato assegnato il ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

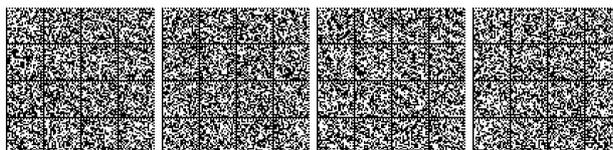
Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministero della difesa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 giugno 2017 il dott. Massimiliano Balloriani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1.- La questione sottoposta al Giudice rimettente.

Il ricorrente, vice sovrintendente del Corpo forestale dello Stato, impugna il decreto del capo del Corpo forestale dello Stato n. 81278 del 31 ottobre 2016, recante «l'individuazione delle unità di personale appartenente al ruolo dei sovrintendenti del Corpo forestale dello Stato assegnate all'Arma dei carabinieri», con cui è stata disposta la sua assegnazione all'Arma dei carabinieri; chiedendo altresì il risarcimento dei danni consequenziali.



Più in particolare, il medesimo, che non ha scelto di essere destinato ad altra Amministrazione civile dello Stato ex art. 12 comma 3 del decreto legislativo n. 177 del 2016, è risultato tra le unità di personale appartenenti al ruolo dei sovrintendenti che sono state individuate ed assegnate alla predetta forza di polizia a ordinamento militare, «in base al criterio indicato all'art. 12, comma 2, lettera a), punto 1» del decreto legislativo n. 177 del 2016, vale a dire perché impiegati «negli uffici, nei reparti e negli enti attraverso i quali sono esercitate le funzioni trasferite all'Arma dei carabinieri, ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo».

Tale provvedimento è stato adottato quindi in esecuzione del succitato decreto legislativo 12 settembre 2016, n. 177, rubricato «Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato», che ha attuato la delega contenuta nell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

Dal tenore del ricorso si comprende agevolmente come l'interesse perseguito dal ricorrente, nel chiedere l'annullamento degli atti impugnati, sia quello di continuare a operare all'interno del disciolto Corpo forestale dello Stato, e in subordine di non confluire nell'Arma dei carabinieri o comunque in altra Forza di polizia ad ordinamento militare, ma solo nella Polizia di Stato.

2.- Sulla rilevanza della questione di Costituzionalità.

Preliminarmente, il rimettente rileva la propria competenza e giurisdizione, attenendo la causa ad una questione riguardante la materia del pubblico impiego non privatizzato (TAR Roma sez. II 22 settembre 2016 n. 9889) e potendosi applicare, ai fini della competenza, il criterio della sede di servizio, essendo stato impugnato, *in parte qua* in quanto ovviamente nei limiti dell'interesse del ricorrente, un atto plurimo (*cf.* TAR Genova sez. I 26 febbraio 2015 n. 237; e nella specie TAR Roma, ordinanza collegiale 21 giugno 2017 n. 7212; Consiglio di Stato, ordinanza collegiale n. 3885 del 3 agosto 2017).

Sempre in via preliminare, si rileva che la mancata scelta ex art. 12 comma 3 del decreto legislativo n. 177 del 2016 non manifesta alcuna acquiescenza al trasferimento nei ruoli dell'Arma dei carabinieri, significando al più la volontà di non uscire dal comparto sicurezza.

Peraltro, come rilevato dal ricorrente a pag. 4 della sua memoria, nell'ultima versione adottata il decreto legislativo n. 177 del 2016 non consente alcuna opzione volontaria di transito a domanda nella Polizia di Stato.

Ancora in via preliminare, ad avviso del Collegio, trattandosi appunto dell'impugnazione di un atto plurimo, non appare necessaria la notifica ad altro controinteressato (che pur c'è stata nel caso di specie), atteso che l'impugnazione è, come evidenziato, *in parte qua* e nei limiti del proprio interesse; e la rimessione della questione di Costituzionalità è un incidente del processo che non influisce sul litisconsorzio.

Come si è esposto nel paragrafo precedente, poi, il provvedimento impugnato è meramente esecutivo del decreto legislativo n. 177 del 2016, e più in particolare dell'art. 7, con il quale si è stabilito l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri, e dell'art. 12, con il quale si è stabilito e disciplinato il transito del personale del disciolto Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei carabinieri; e detto decreto legislativo n. 177 del 2016 è stato a sua volta adottato in virtù della delega conferita al Governo con la legge n. 124 del 2015, art. 8 comma 1 lett. a).

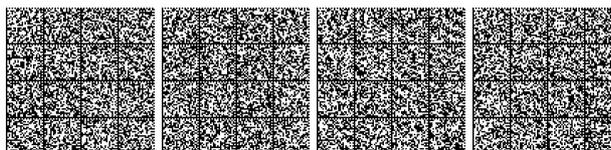
Ne consegue che l'eventuale illegittimità costituzionale degli articoli 7 e 12 del decreto legislativo n. 177 del 2016 (oltre che, conseguentemente, degli altri articoli del medesimo decreto legislativo n. 177 del 2016, i quali, come si illustrerà meglio nel prosieguo, disciplinano i conseguenti regimi e procedimenti a valle dello scioglimento del Corpo forestale) e/o dell'art. 8 comma 1 lett. a) della legge 124 del 2015 determinerebbe la caducazione automatica del provvedimento oggi impugnato o quantomeno la sua illegittimità derivata, con conseguente accoglimento del presente ricorso.

Viceversa esso dovrebbe essere respinto, non essendovi altre ragioni di illegittimità denunciate dal ricorrente.

Tutto ciò premesso, il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle norme di seguito indicate, e chiede l'esame della questione nel seguente ordine di graduazione dei motivi: 4.1. - 4.2. - 3.4. - 3.3. - 3.5. - 3.1. - 3.2., nonostante che, per ragioni espositive, si sia dovuto seguire un ordine diverso.

3.- Sulla illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 177 del 2016, articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e inoltre l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare, per contrasto con gli articoli 2, 3 commi 1 e 2, 4, 76 e 77 comma 1 della Costituzione, secondo quanto si specificherà in dettaglio nel rilevare i singoli profili di incostituzionalità.

3.1. - Violazione degli articoli 2 e 4 della Costituzione, e in particolare dell'art. 2, laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello status di militare; e dell'art. 4, laddove il



rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello status di militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte del medesimo personale del Corpo forestale. Violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, laddove, in contrasto con la precedente tradizione normativa e quindi con i principi e criteri direttivi di delegazione, non è stato consentito al personale del disciolto Corpo forestale di scegliere di transitare in altra Forza di polizia ad ordinamento civile.

Lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e l'assorbimento della maggior parte delle sue funzioni e personale nell'Arma dei carabinieri è stato disposto dagli articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 del decreto legislativo n. 177 del 2016, in attuazione della delega conferita dall'art. 8 comma 1 lett. a) della legge n. 124 del 2015.

I criteri e principi direttivi rinvenibili in tale ultima disposizione sono i seguenti: «riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale»... «2) in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie.»

Quindi il Governo era delegato a provvedere alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia salvaguardando le professionalità esistenti, le specialità e l'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale.

E il Governo ha attuato tale delega disponendo l'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri, facendo confluire in quest'ultima quasi tutte le sue funzioni e il personale a esse preposto.

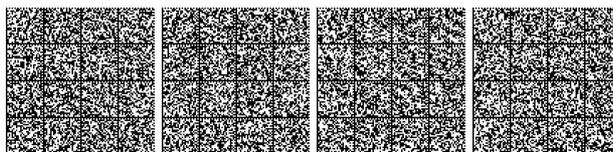
In particolare, l'art. 7 comma 1 del decreto legislativo n. 177 del 2016 ha disposto che: «Il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, fermo restando quanto disposto dall'art. 2, comma 1, e ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi, attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'art. 9, nonché delle funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza ai sensi dell'art. 10 e delle attività cui provvede il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, ai sensi dell'art. 11».

Conseguentemente, il comma 2 dell'art. 7 ha rideterminato le funzioni attribuite all'Arma dei carabinieri, includendovi quelle del disciolto Corpo forestale dello Stato; l'art. 8 ha disposto la riorganizzazione dell'Arma dei carabinieri in conseguenza dell'assorbimento del Corpo forestale dello Stato; l'art. 9 l'attribuzione al Corpo nazionale dei vigili del fuoco di specifiche competenze del Corpo forestale dello Stato; l'art. 10 l'attribuzione alla Polizia di Stato e al Corpo della guardia di finanza di specifiche funzioni; l'art. 11 l'attribuzione delle residuali funzioni del Corpo forestale dello Stato (in materia di rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale; certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione; tenuta dell'elenco degli alberi monumentali) al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'art. 12 ha quindi rideterminato l'aumento delle piante organiche dell'Arma dei carabinieri, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni a essi trasferite.

Detto articolo disciplina anche le modalità del transito del personale (oltre che dei mezzi) del Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri, nel Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, nella Polizia di Stato, nella Guardia di finanza e nel Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, oltre che, a domanda, in altre Amministrazione che sono «individuate, preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare».

In sostanza, in base all'art. 12 del decreto legislativo n. 177 del 2016, sono innanzitutto rideterminate le dotazioni organiche dell'Arma dei carabinieri, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, della Polizia di Stato, della Guardia di finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in misura corrispondente al personale destinato alle funzioni a essi trasferite; poi è previsto che il Capo del Corpo forestale dello Stato, con provvedimenti da adottare entro



sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, deve individuare, sulla base del servizio prestato e delle funzioni esercitate all'atto dell'entrata in vigore, l'Amministrazione - tra l'Arma dei carabinieri, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, la Polizia di Stato, la Guardia di finanza e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - presso la quale ciascuna unità di personale è assegnata.

Il medesimo art. 12, al comma 4, prevede poi che il personale del disciolto Corpo forestale dello Stato - nei venti giorni successivi alla pubblicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che deve individuare (preferibilmente tra quelle che svolgono funzioni attinenti alle professionalità del personale da ricollocare) le amministrazioni statali, diverse dall'Arma dei carabinieri, dal Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, dalla Polizia di Stato, dalla Guardia di finanza e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, e verso le quali è consentito il transito - possa presentare domanda per detto transito, potendo altresì indicare, nella medesima domanda, se, in caso di mancato accoglimento della stessa, intenda rimanere assegnato all'Amministrazione del comparto sicurezza o al Ministero delle politiche agricole come stabilito nel decreto del Capo del Corpo forestale (nel qual caso, il mancato accoglimento della domanda determina la definitività del provvedimento di assegnazione). In caso di detta mancata indicazione, il non accoglimento della domanda di transito in altra Amministrazione determina l'automatica partecipazione di tale personale a non precisate altre forme di ricollocazione in mobilità (cui consegue il trattamento economico dell'Amministrazione di destinazione, ai sensi dell'art. 30, comma 2-*quinquies*, del decreto legislativo n. 165 del 2001), da attuarsi previo esame congiunto con le organizzazioni sindacali, e, in caso di «mancato ulteriore assorbimento entro il 31 dicembre 2016, il predetto personale cessa di appartenere al comparto sicurezza e difesa» e viene collocato in disponibilità ai sensi dell'art. 33, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (cui consegue la sospensione di tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi).

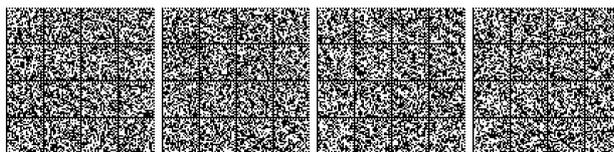
In sostanza, il personale assegnato all'Arma dei carabinieri (o ad altra forza di polizia o al Ministero delle politiche agricole), se rinuncia a tale assegnazione si espone a procedure di mobilità e al collocamento in disponibilità, quindi ad un sicuro peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro e a una possibile estinzione dello stesso, previa collocazione in disponibilità per 24 mesi.

Ciò senza considerare che l'incertezza e il conseguente rischio di esporsi a una tale procedura (circostanze che appaiono sufficienti a sconsigliare ai più di percorrere tale strada) risiedono anche nell'esiguo numero di posti disponibili per il transito di personale in altre Amministrazioni (come rileva il ricorrente, nell'ultima versione del decreto legislativo n. 177 del 2016 è stata eliminata la previsione di una generalizzata possibilità di transitare nella Polizia di Stato, quindi mantenere lo stato di impiegato civile nel comparto sicurezza).

Tale esiguo numero di posti disponibili in altre Amministrazioni civili dello Stato, se da un lato appare giustificato dall'esigenza di non disperdere il personale del Corpo forestale e quindi di mantenere i medesimi livelli di efficienza imposti dalla legge delega (come rilevato anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016), dall'altro rende meramente formale e astratta (secondo una valutazione che deve necessariamente essere compiuta *ex ante*, e non *ex post*, allorché l'esiguo numero di personale che ha scelto la strada del transito ad altra Amministrazione è appunto l'effetto dell'esiguità dei posti e dell'incertezza del suo esito) la possibilità di scelte alternative alla «militarizzazione», per coloro i quali vi sono ricompresi in virtù delle funzioni precedentemente esercitate.

Peraltro, come si evince dalla memoria del ricorrente (pag. 3) e non oggetto di specifica contestazione, in base al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 novembre 2016 adottato per disciplinare la mobilità presso altre Amministrazioni tutte estranee al comparto sicurezza, il ricorrente stesso avrebbe avuto per la sua qualifica e il suo grado la possibilità di aspirare solo a posti fuori Regione.

Da un'attenta lettura del testo dell'art. 12 del decreto legislativo n. 177 del 2016, pertanto, non pare trovarsi conferma a quanto evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016, ossia che la scelta di non aderire all'eventuale destinazione all'Arma dei carabinieri (così come ad altra Forza di polizia ad ordinamento militare) non comporterebbe alcun rischio di peggioramento delle condizioni giuridiche ed economiche del rapporto di lavoro (benché nello stesso parere poi si evidenzi invece il rischio e l'incertezza sul piano economico per chi opti per non aderire al transito nell'Arma dei carabinieri o nell'altra Forza di polizia, anche a ordinamento militare: «È evidente, dunque, che vi è un amplissimo margine per gli appartenenti al Corpo forestale per rifiutare l'accesso all'Arma ed essere trasferiti ad altra Amministrazione civile, in quanto coloro che hanno optato per la privatizzazione del rapporto di lavoro, qualora entro il 31 dicembre 2016 non trovino collocazione in altra amministrazione statale nell'ambito del contingente determinato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 12, comma 3) o nell'ambito di «non ben definite» altre forme di collocazione da individuarsi previa esame congiunto con i sindacati, sono collocati in disponibilità con effetti sul trattamento economico, in quanto non potranno percepire l'eventuale assegno ad personam riassorbibile»).



È quindi evidente la ragione per cui ben pochi hanno alla fine deciso di non «accettare» il transito nella Forza di polizia per essi designata, e nel caso dei Carabinieri e della Guardia di finanza anche la modifica della condizione, da civile a militare.

La «scelta» della gran parte del personale di non tentare l'insidiosa e incerta strada della mobilità non appare pertanto frutto di volontà libera da coazione, quanto piuttosto verosimilmente (anche a giudicare dal parallelo diffondersi di contenzioni analoghi al presente in tutta Italia e dalle proteste manifestate dalle sigle sindacali, come del resto attestato al punto 3.4.2. del parere n. 1183 del 2016 del Consiglio di Stato) dal desiderio di non mettere a rischio la propria professionalità (ricollocarsi in altra Amministrazione di diversa natura e con diverse mansioni rispetto al compatto sicurezza), oltre in generale le proprie condizioni lavorative ed economiche, e quindi indirettamente anche familiari.

In tal senso, a giudizio del rimettente, i dati esposti dall'Amministrazione nella propria relazione depositata in atti portano argomenti contrari alla sua difesa: «L'opzione di aderire alla procedura di mobilità di cui al succitato art. 12, conclusasi in data 13 dicembre u.s., è stata esercitata solo da 236 unità di personale sulle circa 7781 totali a fronte della messa a disposizione di 607 sedi in Amministrazioni statali sull'intero territorio nazionale; si tratta di meno del 3% dell'intero personale e, di questo esiguo contingente, solo 52 unità non ha espresso la c.d. opzione restitutiva che porterà, eventualmente, ad ulteriori forme di ricollocamento, di concerto con le organizzazioni sindacali».

Sotto i profili appena illustrati, ad avviso del rimettente, appaiono quindi violati gli articoli 2 e 4 della Costituzione, in particolare l'art. 2 laddove non è stato rispettato il principio di autodeterminazione del personale del Corpo forestale nel consentire le limitazioni, all'esercizio di alcuni diritti costituzionali, derivanti dall'assunzione non pienamente volontaria dello status di militare (cfr: l'art. 1465 comma 1 del decreto legislativo n. 66 del 2010 ove peraltro appare delegificata la regolamentazione di tali limiti a differenza di quanto previsto dall'art. 1 comma 2 del decreto legislativo n. 545 del 1986; nonché l'art. 1475, comma 2, del decreto legislativo n. 66 del 2010, con specifico riferimento ai diritti sindacali); e l'art. 4, laddove il rapporto di impiego e di servizio appare radicalmente mutato con l'assunzione dello status di militare, pur in mancanza di una scelta pienamente libera e volontaria da parte del medesimo personale del Corpo forestale.

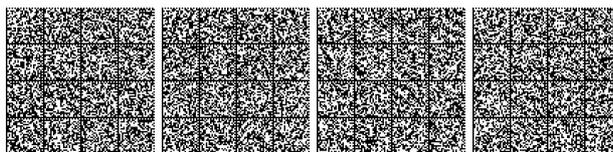
Peraltro, come evidenziato dal ricorrente, la mancata previsione della facoltà di scelta, nel senso di poter mantenere il precedente stato (militare o civile che *sia*) senza dover rinunciare all'esercizio delle precedenti funzioni di polizia, quindi la mancata previsione della possibilità di poter comunque scegliere di transitare in altra Forza di polizia con il medesimo ordinamento, si pone in contrasto con la tradizione normativa rispettata dal legislatore in analoghe riforme, e ciò connota sotto ulteriore profilo l'illegittimità costituzionale del decreto delegato, laddove il Governo, nell'interpretare i principi e criteri direttivi, non ha optato per un'attuazione conforme anche a tale tradizione normativa (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2007), ma ha scelto la militarizzazione obbligatoria e non solo facoltativa del personale del Corpo forestale (ove destinato alla Guardia di finanza o all'Arma dei carabinieri), salva la rinuncia di quest'ultimo all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, e peraltro per contingenti assai limitati per la mobilità verso altre Amministrazioni civili.

In occasione della «smilitarizzazione» della Polizia di Stato, infatti, con l'art. 107 della legge n. 121 del 1981, è stata prevista la facoltà per il personale di transitare in altro Corpo militare o in altra Amministrazione civile dello Stato, e con il decreto legislativo n. 551 del 1981 tale possibilità è stata regolamentata.

Sotto tale profilo pertanto appaiono violati anche gli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, laddove non sono stati rispettati gli illustrati principi in materia di delegazione legislativa.

Continuando nell'esame degli articoli del decreto legislativo n. 177 del 2016 che hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale, si rileva che l'art. 13 disciplina poi, conseguentemente, gli aspetti contabili e gestionali del transito del personale e dei mezzi del disciolto Corpo forestale nelle altre Forze di polizia; l'art. 14 disciplina il neo costituito ruolo forestale dell'Arma dei carabinieri e introduce l'art. 2214-*quater* al decreto legislativo n. 66/2010 (testo unico sull'ordinamento militare), il quale al comma 2 prevede ora che: «Il personale del Corpo forestale dello Stato transitato nell'Arma dei carabinieri assume lo stato giuridico di militare»; gli articoli 15, 16 e 17 disciplinano l'inquadramento nei ruoli rispettivamente dei Vigili del fuoco, della Guardia di Finanza e della Polizia di Stato, del personale del Corpo forestale transitato in tali Amministrazione del comparto sicurezza; l'art. 18 detta le disposizioni transitorie riguardanti il trasferimento all'Arma dei carabinieri dei rapporti attivi e passivi intestati al disciolto Corpo forestale, nonché la disciplina dei procedimenti pendenti riguardanti il rapporto di lavoro e di quiescenza del personale transitato nelle varie Forze di polizia; l'art. 19 infine contiene norme di carattere finanziario.

3.2. - Violazione, sotto altro profilo, dei principi e criteri direttivi della delega, e quindi degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, nel procedimento delineato dal Governo nell'art. 12 cit., laddove il transito ad altra Forza di polizia, anche a ordinamento militare, diversa da quella che ha assorbito il Corpo, non è stato previsto come facoltativo ma come obbligatorio.



La legge delega disponeva, tra i criteri e principi direttivi, «in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione».

In sostanza, il transito nella Forza di polizia assorbente poteva essere delineato come obbligatorio e quindi dar luogo a procedure di mobilità limitata e successivo collocamento in disponibilità del personale che non vi prestava adesione; mentre quello nelle altre Forze di polizia, anche a ordinamento militare, doveva essere facoltativo, essendo prevista la «facoltà di transito» e la conseguente «assunzione della relativa condizione» (ed è appena il caso di evidenziare che il senso proprio delle espressioni utilizzate rende palese che la facoltà di transito è riferita al personale e non al legislatore delegato nel prevederla, come viceversa vorrebbe intendere l'Amministrazione resistente nella propria relazione depositata in atti: «il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, ..., nelle altre Forze di polizia»).

Ciò ha rilievo nella presente controversia, perché il ricorrente è stato destinato nei Carabinieri, frustrando la sua aspirazione a permanere nel comparto sicurezza ma non in una Forza di polizia ad ordinamento militare.

Come si illustrerà meglio nei paragrafi seguenti, viceversa, il Governo non si è attenuto a tali criteri e principi direttivi, ma ha reso obbligatorio anche il transito nelle Forze di polizia ad ordinamento militare, quando invece il tenore testuale della legge delega («facoltà di transito» e conseguente «assunzione della relativa condizione») deponesse chiaramente per il transito nelle Forze di polizia ad ordinamento militare, con conseguente assunzione della condizione di militare, solo previa scelta volontaria, conformemente del resto ai principi generali del nostro ordinamento.

3.3. - Violazione dell'art. 3 commi 1 e 2 della Costituzione, laddove la scelta operata dal Governo di militarizzare il personale del disciolto Corpo forestale, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale stesso, non appare proporzionale allo scopo del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta; nonché violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione per il contrasto, della scelta di «rimilitarizzare» il Corpo forestale, con la precedente tradizione normativa riguardante sia le altre Forze di polizia che lo stesso Corpo forestale.

Si ritiene che tutti i menzionati articoli del decreto legislativo n. 177 del 2016 siano appunto illegittimi, per violazione degli articoli 2 e 4 della Costituzione, come già illustrato, laddove impongono al personale del disciolto Corpo forestale dello Stato di transitare in altra Forza di polizia ad ordinamento militare (Arma dei carabinieri in via generale, o Guardia di finanza per coloro i quali esercitavano le funzioni specifiche ad essa trasferite), pena l'assoggettamento a procedure di mobilità di esito incerto e che possono determinare un peggioramento delle condizioni economiche e di status e finanche il collocamento in disponibilità per 24 mesi, con riduzione dello stipendio all'80%.

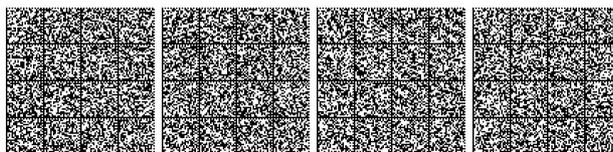
La «militarizzazione» di un corpo di polizia (o l'assorbimento del personale di un corpo di polizia civile in un militare che è cosa analoga) si pone inoltre in netta controtendenza rispetto ai principi generali del nostro ordinamento e alle linee evolutive di questo nel tempo.

Trattandosi, come evidenziato, di una profonda innovazione rispetto al sistema previgente, tale previsione si sarebbe dovuta rinvenire nella legge delega in modo esplicito o comunque dovrebbe essere giustificabile, quantomeno implicitamente, alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 239 del 2003 e n. 170 del 2007).

Come noto, infatti, nell'ambito del sindacato di legittimità costituzionale di un provvedimento legislativo delegato occorre da un lato esaminare le norme che devono determinare l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità poste a fondamento della legge di delegazione; e dall'altro le norme poste dal legislatore delegato, che devono risultare compatibili con i principi ed i criteri direttivi della delega (sentenze n. 54 del 2007; n. 280 del 2004; n. 199 del 2003). Inoltre, soprattutto qualora, come nella specie, la delega abbia ad oggetto soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente, ciò appare costituzionalmente legittimo soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenze n. 239 del 2003; n. 354 del 1998; 170 del 2007).

Viceversa, nulla nella legge delega consentiva al Governo di ritenersi espressamente autorizzato a «militarizzare» il personale del disciolto Corpo forestale dello Stato, quindi a mutare la condizione di quanti vogliono continuare a svolgere le pregresse funzioni e a esercitare tali professionalità.

Né la «militarizzazione» si poneva come scelta obbligata o rinvenibile implicitamente nei criteri della legge delega, i quali viceversa sul punto avrebbero semmai dovuto condurre ad una scelta opposta, come sarà subito illustrato anche nel prossimo paragrafo.



Contrariamente a quanto evidenziato dall'Amministrazione nella propria relazione depositata in atti, non appare affatto una dato di comune esperienza o logica ritenere che la mera «militarizzazione» comporti una maggior efficienza ed efficacia organizzativa, al punto da ritenere tale scelta obbligata al fine di realizzare la razionalizzazione dei costi imposta dalla legge delega, anche alla luce dell'art. 97 della Costituzione.

E sotto questo specifico aspetto, quindi, la scelta del Governo non si presenta neanche razionale, con conseguente violazione dell'art. 3 commi 1 e 2 della Costituzione, atteso che la scelta della militarizzazione, a fronte del notevole sacrificio imposto al personale, non appare proporzionale allo scopo (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 223 del 2012) del mantenimento dell'efficienza che al Corpo è sempre stata riconosciuta (*cf.* la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto appunto la legge n. 36 del 2004).

Se così fosse, del resto, si sarebbe viceversa proceduto nel tempo alla militarizzazione di tutte le Forze di polizia ad ordinamento civile, e specie quelle con maggior sovrapposizione funzionale con altre a ordinamento militare, quindi principalmente la Polizia di Stato.

Invece, come ammette la stessa Amministrazione, nel nostro ordinamento si è assistito storicamente piuttosto ad una smilitarizzazione di tutte le organizzazioni del cd. comparto sicurezza in senso lato, tranne la Guardia di finanza (per la quale, in realtà, sono stati presentati vari disegni di legge in tal senso; *cf.* ad esempio nella legislatura 14ª il disegno di legge n. 2734 del Senato; nella XV legislatura il disegno di legge n. 2846 della Camera, ecc...) e i Carabinieri: la Polizia di Stato, la Polizia penitenziaria, i Vigili del fuoco - «smilitarizzati» con la legge 13 maggio 1961 n. 469 - e finanche il Corpo forestale dello Stato, la cui natura di forza di polizia ad ordinamento civile è stata recentemente attuata pienamente con la legge di riordino n. 36 del 2004 (*cf.* Consiglio di Stato, parere n. 1183 del 2016: «prima della completa smilitarizzazione del Corpo forestale, al di là dello status formale degli appartenenti ai Corpi sopra menzionati, il loro ordinamento, ivi compreso quello del Corpo forestale, era qualificabile come «militare», con la conseguenza che la distinzione fra quest'ultimo e l'Arma si attenuava in modo molto netto»), dopo che la Milizia nazionale forestale istituita nel 1926 durante il fascismo era stata «smilitarizzata» formalmente con il decreto legislativo 12 marzo 1948, n. 804 che gli ha conferito la denominazione attuale (sulla natura sostanzialmente militare dello status del personale del Corpo forestale prima della «smilitarizzazione» piena attuata con la legge n. 36 del 2004, *cf.* anche Corte costituzionale, sentenza n. 422 del 1994: «l'Arma dei carabinieri, il Corpo di Guardia di finanza, il Corpo degli agenti di custodia ed il Corpo forestale dello Stato, categorie queste escluse dall'operatività del beneficio della permanenza in servizio per un biennio in quanto ad «ordinamento militare»).

Quindi finanche con specifico riguardo al Corpo forestale dello Stato la scelta del Governo si presenta in netto contrasto con la precedente tradizione normativa e le precedenti scelte del legislatore (*cf.* il parere n. 1183 del 2016 del Consiglio di Stato ove si ammette chiaramente che la «trasformazione di un corpo di polizia civile in militare rappresenta un'inversione di tendenza rispetto alla linea seguita dal legislatore nella riforma della Polizia di Stato (legge n. 121 del 1981), del Corpo della Polizia penitenziaria (legge n. 395 del 1990) e per ultimo del Corpo forestale dello Stato (legge n. 36 del 2004)» e che solo «prima della completa smilitarizzazione del Corpo forestale, al di là dello status formale degli appartenenti ai Corpi sopra menzionati, il loro ordinamento, ivi compreso quello del Corpo forestale, era qualificabile come «militare», con la conseguenza che la distinzione fra quest'ultimo e l'Arma si attenuava in modo molto netto»; per poi affermarsi non proprio coerentemente, a giudizio del rimettente, che «un ritorno a tale originario status dunque, non appare eccentrico in relazione all'evoluzione dell'ordinamento giuridico nel suo complesso»).

Peraltro, come risulta dai lavori preparatori della legge n. 36 del 2004, con essa si è voluto porre rimedio a un'opera di smembramento del Corpo in parte attuato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 maggio 2001 (che aveva previsto la regionalizzazione del 70% del personale), riconoscendo viceversa espressamente che il Corpo forestale è un «Corpo benemerito che da quasi centoottanta anni svolge, pur nella carenza dei mezzi a disposizione, un'efficace azione nello spazio rurale, attraverso attività di prevenzione, controllo e repressione per la salvaguardia del settore agricolo e forestale nazionale»; nonché si è voluto riconoscere e potenziare il suo ruolo di baluardo fondamentale alle calamità legate al dissesto idrogeologico, agli incendi boschivi, e alle avversità meteorologiche, con lo scopo di «fare compiere un salto di qualità ad un Corpo che ha tutte le potenzialità umane e professionali per divenire una forza di eccellenza, con la creazione di una struttura ad alta specializzazione tecnica ed operativa»; vieppiù spostando dal Governo al Parlamento le decisioni in merito alla riorganizzazione del Corpo medesimo: «riportando la risoluzione della «questione Corpo forestale dello Stato» nella sua sede naturale di discussione, ovvero il Parlamento» (*cf.* la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto appunto la legge n. 36 del 2004).

Sicché appare evidente come tale «militarizzazione» si ponga quantomeno in controtendenza rispetto alla legislazione preesistente sia in senso generale con riguardo alle altre Forze del comparto sicurezza sia in particolare con riguardo allo stesso Corpo forestale dello Stato, il cui ordinamento civile, sul piano dell'efficienza, era stata confermata dal legislatore poco più di un decennio fa, con la legge n. 36 del 2004.



E, come noto, secondo la Corte costituzionale, il legislatore delegato non può mai, non solo derogare ai principi ispiratori della delega, ma neanche porsi in contrasto con la tradizione precedente, dettando arbitrariamente principi innovativi, atteso che, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2007).

Inoltre, il Governo, in sede di legislazione delegata, non può mai innovare discrezionalmente una disciplina, «in mancanza di principi e criteri direttivi», da parte del legislatore delegante, «idonei a circoscrivere le nuove scelte discrezionali dell'esecutivo» (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 427 del 2000; Corte costituzionale, sentenza n. 162 del 2012).

Tali considerazioni evidenziano come il Governo, nel caso di specie, abbia agito arbitrariamente, innovando in modo radicale l'ordinamento preesistente senza puntuale delega e a fronte di altre soluzioni possibili e meglio rispondenti alla tradizione normativa e ai principi generali dell'ordinamento stesso, oltre che, come si illustrerà a breve, meglio rispondenti anche alla lettera della legge delega; quindi in sostanza si è appropriato di una discrezionalità riservata al legislatore (e, come noto, per quanto ampia possa essere ritenuta la discrezionalità del Governo, ciò non può però condurre ad interventi che sovvertono il ruolo del Parlamento nell'ordinario sistema di produzione normativa previsto dalla Costituzione, *cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 340 del 2007 e n. 171 del 2007).

Tra l'altro, le ambiguità testuali della legge delega, vieppiù se non chiarite (ma anzi esaltate come nel caso di specie) dai lavori preparatori, accentuano la responsabilità del legislatore delegato, il quale deve procedere all'approvazione di norme che si mantengano quanto più aderenti al significato testuale della delega stessa e al complessivo contesto normativo, e quindi anche alla tradizione normativa precedente (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 127 del 2017).

Da tutte le precedenti considerazioni discende quindi, sempre ad avviso del rimettente, la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione.

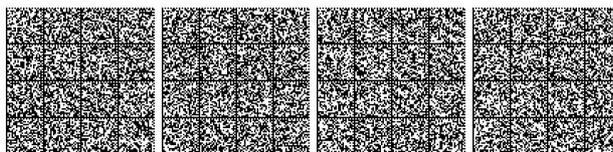
Inoltre, sempre con riferimento alla «militarizzazione» (coattiva nei termini illustrati) della maggior parte del personale del disciolto Corpo forestale, il rimettente, come in parte già evidenziato, non rinviene argomenti a favore della legittimità costituzionale della scelta del Governo neanche nel parere del Consiglio di Stato n. 1183 del 2016.

Il criterio secondo cui «il personale segue i beni» (Corte costituzionale sentenza n. 179 - non 189 - del 1980) attiene semmai a principi organizzativi, di buon andamento e di salvaguardia dell'efficienza, efficacia ed economicità oltre che delle competenze e funzioni delle varie Amministrazioni, ma si colloca ovviamente a valle della scelta di militarizzare o meno un Corpo di Polizia e il relativo personale. Il rilievo secondo cui «... il personale del cui mutamento di status si sta, qui, discutendo non appartiene a un'Amministrazione pubblica civile come tutte le altre, bensì a un Corpo che è caratterizzato da spiccati tratti di analogia con quelli militari (uniformi, gradi, uso delle armi, etc.). Il mutamento di status, di conseguenza, comporta effetti sulle situazioni soggettive assai meno intensi di quelli che si produrrebbero per i comuni impiegati civili dello Stato» non esclude affatto che il mutamento di status si sia realizzato, con effetti profondamente incidenti sulla vita professionale e personale dei soggetti coinvolti, ma semmai evidenzia che i relativi effetti possono essere meno intensi rispetto agli altri impiegati civili dello Stato.

A tal proposito, è appena il caso di evidenziare che, come enunciato espressamente nell'art. 1465 del decreto legislativo n. 66 del 2010, «Ai militari spettano i diritti che la Costituzione della Repubblica riconosce ai cittadini. Per garantire l'assolvimento dei compiti propri delle Forze armate sono imposte ai militari limitazioni nell'esercizio di alcuni di tali diritti, nonché l'osservanza di particolari doveri nell'ambito dei principi costituzionali»; e che i medesimi, tra l'altro, sono soggetti ad un regime di disciplinare e gerarchico molto più intenso di quello delle Forze di polizia ad ordinamento civile, che si riverbera anche nel rapporto di servizio (*cf.*: ad esempio la natura di ordini di gran parte degli atti di gestione del rapporto di servizio) oltre che sulla libertà personale (sulla quale incidono ad esempio le sanzioni disciplinari di corpo); sono soggetti al codice penale militare di pace; alla giurisdizione della magistratura militare; all'obbligo di difesa militare della Patria, ecc...

Peraltro, la genericità dei principi e criteri direttivi, e quindi la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, non riguarda solo la «militarizzazione» del personale del disciolto Corpo forestale dello Stato, ma anche la soppressione del medesimo Corpo, e tale aspetto verrà meglio illustrato con riferimento ai dubbi di legittimità costituzionale che riguardano, ad avviso del rimettente, la stessa legge di delegazione.

3.4. - Violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, sotto ulteriore profilo, laddove il Governo ha scelto di assorbire il Corpo forestale in una Forza di polizia a ordinamento militare e non civile, così violando in via diretta il contenuto della delega, che tra l'altro imponeva la salvaguardia delle peculiarità ordinamentali e la facoltà di scelta per il personale ai fini del transito in altre Forze di polizia, ove ne derivasse un mutamento della condizione da civile a militare.



Gli esposti principi e criteri direttivi richiedevano che il Governo, in caso di assorbimento del Corpo forestale in altra forza di polizia, oltre alla salvaguardia delle professionalità esistenti, dovesse assicurare unitamente al «transito del personale nella relativa Forza di polizia», anche «la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione».

Da tali principi e criteri quindi si desume semmai che, in caso di assorbimento del Corpo forestale in altra Forza di polizia (opzione di cui il Governo appunto si è avvalso), l'unica soluzione rispettosa della delega fosse il suo assorbimento nella Polizia di Stato, atteso che il mutamento della condizione, quindi l'acquisto della condizione di militare (sull'uso del termine condizione riferito allo status di militare, *cf.* l'art. 14 del regolamento di disciplina militare di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 545 del 1986, oggi abrogato dall'art. 2269 del decreto legislativo n. 66 del 2010: «Il senso di responsabilità consiste nella convinzione della necessità di adempiere integralmente ai doveri che derivano dalla condizione di militare per la realizzazione dei fini istituzionali delle Forze armate»; ma anche l'art. 2103 del decreto legislativo n. 66 del 2010: «Coloro che prestano servizio civile godono degli stessi diritti, anche ai fini previdenziali e amministrativi, di coloro che prestano il servizio militare di leva in tempo di guerra o grave crisi internazionale. Essi hanno diritto al medesimo trattamento economico dei militari di leva con esclusione dei benefici volti a compensare la condizione militare»), era prevista solo come opzione facoltativa nel caso di transito nelle altre forze di polizia, diverse da quella assorbente.

Quindi nelle forze di polizia ad ordinamento militare (Guardia di finanza e Carabinieri), stando al senso proprio delle parole usate nella delega, il transito del personale del disciolto Corpo forestale sarebbe dovuto avvenire solo come opzione facoltativa, con il conseguente acquisto della relativa «condizione» (di militare).

Si tratta di un'interpretazione, oltre che aderente al senso letterale delle parole utilizzate, anche maggiormente rispettosa dei principi del nostro ordinamento, in cui appunto l'acquisto della condizione di militare è sempre conseguente ad un atto di volontà del singolo.

Di qui la violazione degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, sotto tale ulteriore profilo.

Sul punto pertanto il rimettente non condivide il parere del Consiglio di Stato n. 1183 del 2016, laddove afferma che il legislatore delegante non avrebbe posto «vincoli all'assorbimento in altra forza di polizia, ma anzi prescrivendo che il personale del Corpo dovesse assumere la condizione della forza di polizia ricevente».

Dai principi e criteri direttivi - anche alla luce di una loro interpretazione «costituzionalmente orientata», nel senso di rinvenirvi un limite alla scelta del legislatore delegato compatibile con i principi minimi in materia di legislazione delegata - si doveva quindi semmai dedurre che, in caso di soppressione, il personale e i mezzi del Corpo forestale potevano al più confluire solo nella Polizia di Stato, in quanto a ordinamento civile.

Il punto 1) delle medesima lett. *a*) dell'art. 8 della legge n. 124 del 2015, peraltro, ha previsto che «la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, ... l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge» ...dovesse necessariamente avvenire «fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia».

Il Governo, viceversa, disponendo l'assorbimento del disciolto Corpo forestale dello Stato in una Forza di polizia a ordinamento militare, ha evidentemente modificato in modo profondo le peculiarità ordinamentali delle preesistenti Forze di polizia e del personale coinvolto in tale riorganizzazione, attuando appunto la confluenza di una Forza di polizia a ordinamento civile in altra a ordinamento militare, il che, evidentemente, è operazione opposta alla salvaguardia delle peculiarità ordinamentali.

3.5. - Violazione degli articoli 3, 76 e 77 comma 1 della Costituzione, sotto ulteriore profilo, laddove la scelta del Governo di assorbire il Corpo forestale nell'Arma dei carabinieri non appariva affatto vincolata al fine di attuare i principi della delega.

Nel parere del Consiglio di Stato n. 1183 del 12 maggio 2016, reso sullo schema del decreto legislativo in esame, si espongono alcune giustificazioni in merito alla presunta razionalità alla scelta discrezionale del Governo, considerando ad esempio che «le stazioni del Corpo forestale vanno ad affiancarsi al già capillare reticolo dei presidi dei Carabinieri con prevedibili riflessi positivi sulla qualità e sull'intensità del controllo del territorio».

Tali giustificazioni, che peraltro non rendono affatto vincolata la scelta della militarizzazione da parte del Governo, prestano inoltre il fianco a valutazioni di segno radicalmente opposto.



Proprio perché la capillarità era già presente nel Corpo forestale così come nell'Arma dei carabinieri, non si comprende infatti cosa abbia aggiunto tale incorporazione all'una o all'altra Forza di polizia; e anche sotto tale aspetto la scelta della militarizzazione così giustificata manifesta profili di irragionevolezza o comunque di non proporzionalità e adeguatezza allo scopo perseguito, con conseguente violazione dell'art. 3 commi 1 e 2 della Costituzione.

La lotta alla criminalità organizzata (e quindi anche a quella dedita a reati di tipo ambientale), poi, come noto, tra le altre Forze di polizia, non è appannaggio esclusivo dei Carabinieri; e anche tale ulteriore motivo, pertanto, pur valorizzato nel parere del Consiglio di Stato in favore della ragionevolezza della scelta del Governo, non è tale da rendere adeguata e proporzionale la scelta della militarizzazione del Corpo forestale.

4.- Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 8 lett. a) della legge n. 124 del 2015 per contrasto con gli articoli 3 commi 1 e 2, 9, 32, 76 e 77 comma 1, 81 della Costituzione, laddove ha delegato il Governo, peraltro in maniera del tutto generica e rimessa alla scelta arbitraria di quest'ultimo, l'«eventuale assorbimento» del Corpo forestale dello Stato in altra Forza di polizia.

L'art. 8 lett. a) della legge n. 124 del 2015 ha disposto il «riordino delle funzioni di polizia di tutela dell'ambiente, del territorio e del mare, nonché nel campo della sicurezza e dei controlli nel settore agroalimentare, conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia, fatte salve le competenze del medesimo Corpo forestale in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e di spegnimento con mezzi aerei degli stessi da attribuire al Corpo nazionale dei vigili del fuoco con le connesse risorse e ferme restando la garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente, del territorio e del mare e della sicurezza agroalimentare e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, assicurando la necessaria corrispondenza tra le funzioni trasferite e il transito del relativo personale»... «2) in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato, anche in un'ottica di razionalizzazione dei costi, il transito del personale nella relativa Forza di polizia, nonché la facoltà di transito, in un contingente limitato, previa determinazione delle relative modalità, nelle altre Forze di polizia, in conseguente corrispondenza delle funzioni alle stesse attribuite e già svolte dal medesimo personale, con l'assunzione della relativa condizione, ovvero in altre amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nell'ambito delle relative dotazioni organiche, con trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie.»

4.1. - Violazione degli articoli 3, commi 1 e 2, 9, 32, 81 della Costituzione, laddove si è consentito al Governo di provvedere alla soppressione del Corpo forestale dello Stato (con assorbimento in altra Forza di polizia), pur riconoscendosi ad esso piena efficienza e competenza, e volendo solo mantenere gli attuali livelli di presidio ambientale e salvaguardare le professionalità esistenti, e ciò solo per non meglio definite e dimostrabili esigenze di razionalizzazione dei costi.

Come noto, secondo la Corte costituzionale, il diritto alla tutela e salvaguardia del bene ambiente rappresenta un diritto fondamentale della persona che si rinviene negli articoli 9 e 32 della Costituzione (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 641 del 1987).

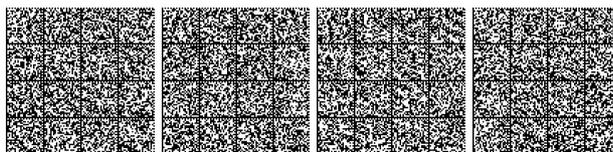
Poiché quindi il diritto alla tutela e salvaguardia dell'ambiente rientra nell'ambito di tutela del diritto alla salute, deve ritenersi che anch'esso sia un diritto incompressibile, e perciò non sacrificabile per mere esigenze di bilancio e risparmio di spesa (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016).

Ciò nonostante, tra i criteri e principi direttivi esposti nella delega, oltre a un generico richiamo alla garanzia degli attuali livelli di presidio dell'ambiente e alla salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire, non si evincono ragioni di tale accorpamento salvo quella relativa alla «razionalizzazione dei costi».

Proprio perché l'obiettivo della delega era quello di mantenere gli attuali livelli di presidio ambientale e salvaguardare le professionalità esistenti, con essa si riconosceva implicitamente che il Corpo aveva garantito adeguati livelli di professionalità e funzionalità (sul riconoscimento dei meriti del disciolto Corpo forestale, *cf.* la relazione al disegno di legge n. 1535 della Camera della XIV legislatura, poi divenuto appunto la legge n. 36 del 2004).

Quindi l'unico obiettivo dell'accorpamento desumibile dalla legge delega è l'esigenza di «razionalizzare i costi», che sostanzialmente in termini aziendali vuol dire attuare dei risparmi di spesa, mantenendo gli stessi livelli di efficienza e produttività.

Ciò premesso, appare del tutto contraddittorio voler razionalizzare i costi - vale a dire perseguire un risparmio di spesa mantenendo gli attuali livelli di presidio dell'ambiente e la salvaguardia delle professionalità esistenti, delle specialità e dell'unitarietà delle funzioni da attribuire - smembrando un Corpo di Polizia a competenza specialistica che



non ha significative sovrapposizioni di funzioni e professionalità con le altre esistenti (tanto è vero che, per mantenere i medesimi livelli funzionali e professionali è necessario trasferire tutti i mezzi e le funzioni ad altra Forza di polizia).

A meno che non si voglia ritenere che la semplice riduzione numerica delle Forze di polizia possa condurre a un risparmio di spesa, a parità di mezzi e personale impiegato, e ciò pur senza eliminare significative sovrapposizioni di funzioni (che non si rinvenivano tra il Corpo forestale e l'Arma dei carabinieri), ma viceversa disperdendo un patrimonio culturale specialistico in complesse operazioni di riorganizzazione, quindi non semplificando un collaudato sistema di protezione ambientale ma disciogliendolo in vari rivoli, così ponendo semmai nuovi problemi di riorganizzazione e consolidamento di meccanismi e dinamiche operative e addestrative maturate negli anni, che richiederanno evidentemente del tempo per ricomporsi nell'esercizio quotidiano delle funzioni.

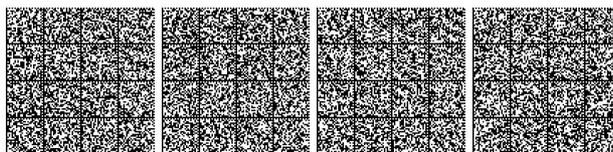
Si pensi, solo a titolo esemplificativo, al comma 3 dell'art. 9 del decreto legislativo n. 177 del 2016, che prevede che «Per le esigenze addestrative del personale impegnato nella lotta attiva contro gli incendi boschivi anche con mezzi aerei, con specifici protocolli d'intesa adottati tra l'Arma dei carabinieri e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono individuate modalità di utilizzo congiunto dei relativi centri di formazione confluiti nell'Arma dei carabinieri»; la quale tuttavia, come condivisibilmente osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 1183 del 2016, è una soluzione che evidentemente non semplifica affatto il consolidato strumento organizzativo del Corpo forestale dello Stato, ma vi introduce elementi di palese complicazione, derivanti proprio dallo smembramento delle funzioni prima unitariamente gestite ed esercitate dal Corpo: «Relativamente, poi, al soddisfacimento delle esigenze addestrative del personale impegnato nella lotta attiva contro gli incendi boschivi anche con mezzi aerei, demandate ai centri di formazione del Corpo forestale confluiti nell'Arma dei carabinieri, si è del parere che detta soluzione si giustifichi nell'immediatezza dell'assorbimento del Corpo forestale, ma che in prosieguo l'addestramento debba essere curato direttamente dal Corpo dei vigili del fuoco, che ha già assorbito la componente aerea del Dipartimento della protezione civile operante nel servizio antincendi».

In sostanza, pur riconoscendone adeguata la professionalità e il livello di protezione assicurato all'ambiente, si è provveduto a «smembrare» il Corpo forestale dello Stato, per razionalizzare i costi, ma senza evidenziare alcuno specifico e concreto criterio di risparmio e senza eliminare alcuna sovrapposizione funzionale presente invece nelle altre Forze di polizia a competenza generale (*cfi*: la relazione di minoranza al disegno di legge n. 3098-A-*bis* della Camera dei deputati).

Peraltro, come si evince dal comma 3 dell'art. 7 del decreto legislativo n. 177 del 2016, al momento per tale operazione è altresì previsto uno specifico aggravio di costi, che sono stati preventivati per l'anno 2017.

Per tutte le considerazioni che precedono, ad avviso del rimettente, appaiono violati gli articoli 9 e 32 della Costituzione, in relazione all'art. 81 della medesima Carta come recentemente interpretato nella sentenza n. 275 del 2016, laddove, per mere esigenze di bilancio e con operazione meramente ragionieristica di contenimento dei costi, si è ritenuto di smembrare un Corpo che nella sua lunga storia ha maturato un riconosciuto e consolidato bagaglio specialistico nella tutela dei beni ambientali.

E per le stesse ragioni appare altresì violato l'art. 3 commi 1 e 2 della Costituzione, laddove si è ritenuto semplicemente che l'assorbimento, di un Corpo così specializzato, in altra Forza di polizia ad ordinamento militare (senza nulla togliere ovviamente al prestigio indiscusso maturato dall'Arma dei carabinieri in diversi ambiti e soprattutto con riferimento alla prevenzione e repressione dei reati), con smembramento di alcune sue funzioni in altre Forze di polizia e nei Vigili del fuoco, non possa creare alcuna diminuzione nella incontestata efficienza assicurata e garantita dal Corpo medesimo a tutela dei menzionati beni di rilevanza costituzionale; e laddove si è inoltre ritenuto del tutto irragionevolmente che tale smembramento dell'organizzazione e delle competenze potesse condurre ad una razionalizzazione dei costi e ad una semplificazione organizzativa, mantenendo gli stessi standard qualitativi acquisiti in anni di storia (*cfi*: pag. 23 del Resoconto stenografico dell'Assemblea della Seduta n. 462 di mercoledì 15 luglio 2015: «il Corpo forestale dello Stato non è un Corpo che fa esclusivamente repressione e controllo ma è un Corpo che si impegna molto sulla formazione, sull'informazione e anche tramite agenzie formative nel nostro Paese interviene spesso in questo senso. Pertanto c'è una grande vicinanza con i cittadini ed è anche molto utile in questo senso. Dal nostro punto di vista, l'accorpamento in una forza di polizia, oltre a molti altri limiti, farebbe anche venir meno questa particolarità, quella appunto di un Corpo che è molto legato all'aspetto della prevenzione.» ...«riportando il Corpo forestale all'interno soltanto di una formazione di polizia, magari come si prevede o si pensa di prevedere nell'Arma dei carabinieri, dove inevitabilmente si andrà ad accentuare l'aspetto della repressione, viene meno questo aspetto, che è importantissimo»).



4.2. - Violazione, da parte della legge delega, degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione, laddove si sono utilizzati termini del tutto generici, rimettendosi sostanzialmente all'arbitrio del Governo la determinazione dello stesso oggetto della delega, affidando al medesimo una delega «in bianco».

La soppressione di un Corpo di polizia attraverso suo assorbimento in altra Forza di polizia (anche ad ordinamento militare nella denegata interpretazione accolta dal Governo), si pone in netta controtendenza rispetto ai principi generali del nostro ordinamento e alle linee evolutive di questo nel tempo.

Trattandosi, perciò, di una profonda innovazione rispetto al sistema previgente, l'oggetto, i principi e i criteri direttivi di una simile scelta si sarebbero dovuti rinvenire nella legge delega in modo esplicito o comunque quantomeno in modo univoco, anche se implicito, alla luce dei principi e criteri direttivi della stessa legge di delegazione (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 239 del 2003 e n. 170 del 2007).

La delega, quanto più avente ad oggetto soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente, appare costituzionalmente legittima soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in l'oggetto della stessa ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato (sentenze n. 239 del 2003; n. 354 del 1998; 170 del 2007).

Viceversa, nella legge delega in esame sono stati utilizzati termini del tutto vaghi e niente affatto idonei a limitare la discrezionalità del Governo in ordine all'oggetto principale della stessa: vale a dire lo scioglimento o meno del Corpo forestale e in quale Forza di polizia farlo confluire.

Il legislatore delegato, infatti, ha utilizzato termini quali «eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia» e «in caso di assorbimento del Corpo forestale dello Stato» (*cf.* in proposito anche la relazione di minoranza al disegno di legge n. 3098-A-*ter* della Camera dei deputati).

Una scelta così innovativa per l'ordinamento, quale la soppressione di una Forza di polizia e il suo accorpamento ad altra, è stata cioè rimessa alla libera determinazione del Governo, enunciandosi nella delega mere finalità di razionalizzazione dei costi e mantenimento delle medesime funzioni e professionalità.

Viceversa, come noto, le norme deleganti non possono essere generiche e limitarsi alla enunciazione di mere finalità, ma devono essere idonee a indirizzare in modo concreto ed effettivo l'attività normativa del Governo (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 156 del 1987: «l'indicazione dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 76 Cost. non è finalizzata ad eliminare ogni discrezionalità nell'esercizio della delega ma soltanto a circoscriverla, in modo che resti pur sempre salvo il potere di valutare le specifiche e complesse situazioni da disciplinare. Le norme deleganti non possono limitarsi a disposizioni talmente generiche da essere riferibili indistintamente a materie vastissime ed eterogenee, né possono esaurirsi in mere enunciazioni di finalità, ma debbono essere idonee ad indirizzare concretamente ed efficacemente l'attività normativa del Governo»).

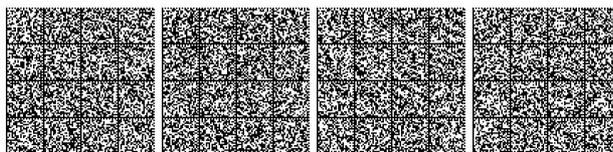
Nel caso di specie, in sostanza, la delegazione contiene, come oggetto, ma anche come criterio e principio direttivo, riguardo alla soppressione del Corpo forestale, un mero rinvio alla scelta discrezionale del Governo («eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia»).

Viceversa, come stabilito dalla Consulta (*cf.* sentenza n. 68 del 1991), «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega».

I principi e criteri direttivi devono limitare il cosiddetto potere di riempimento del legislatore delegato (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 2007); e, per quanta ampiezza possa a questo riconoscersi, la legislazione delegata non può mai apparire libera nelle scelte ma deve essere pur sempre vincolata dai principi e criteri direttivi (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 68 del 1991; e, sul carattere derogatorio della legislazione su delega rispetto alla regola costituzionale di cui all'art. 70 Cost., *cf.* anche la sentenza n. 171 del 2007).

Di qui, ad avviso del rimettente, la violazione, da parte della legge delega, degli articoli 76 e 77 comma 1 della Costituzione.

Del resto, tale specifica illegittimità costituzionale della legge delega è stata segnalata durante i lavori preparatori della medesima anche dal Comitato per la legislazione di cui all'art. 14-*bis* del Regolamento per la Camera dei deputati. Nel parere reso dal medesimo Comitato (sul disegno di legge approvato al Senato il 30 aprile 2015 - Atto Camera n. 3098-A), si legge infatti che «taluni principi e criteri direttivi sono formulati con espressioni che fanno riferimento a mere eventualità ossia a opzioni alternative selezionabili dal Governo delegato; come già segnalato dal Comitato in altre circostanze, si rammenta che in un *obiter dictum* la Corte costituzionale ha rilevato che: «il libero apprezzamento del legislatore delegato non può mai assurgere a principio od a criterio direttivo, in quanto agli antipodi di una



legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega» (sentenze n. 68 del 1991 e n. 340 del 2007). Ciò si riscontra, in particolare: all'art. 7, comma 1, lettera a) («riordino delle funzioni di polizia ... conseguente alla riorganizzazione del Corpo forestale dello Stato ed eventuale assorbimento del medesimo in altra Forza di polizia... »).

E simili preoccupazioni in ordine ad un'eccessiva genericità della delega che per la sua ambiguità non era in grado di escludere in senso assoluto finanche la «militarizzazione» del Corpo, sono state espresse anche nella relazione di minoranza (atto 3098-A ter della Camera): «Incerta risulta, nonostante le ripetute modifiche apportate, la sorte del Corpo forestale dello Stato; la delega riporta diversi «anche», «eventualmente», «nel caso», rimessi al libero apprezzamento del Governo; i rischi sono più d'uno: la dispersione della specifica competenza professionale del Corpo, la sua militarizzazione, che non può escludersi, stante la formulazione evasiva».

In merito, si rileva peraltro che la Corte costituzionale ha già mostrato di tenere in debita considerazione i lavori preparatori e lo stesso parere del Comitato per la legislazione, nel giudizio valutativo sui criteri e principi direttivi delle leggi di delegazione (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 276 del 2016).

L'uso di espressioni così generiche, del resto, ha sottratto in concreto all'Assemblea parlamentare la possibilità di affrontare e analizzare *ex professo* e nello specifico tutte le questioni riguardanti tale «eventuale» accorpamento; con la conseguenza che la medesima Assemblea si è limitata così a consegnare al Governo una delega in «bianco» dai contorni del tutto incerti, persino su un'opzione dalle implicazioni tutt'altro che marginali come la «militarizzazione» (cfr. pag. 9 e 10 del Resoconto stenografico dell'assemblea della seduta n. 462 di mercoledì 15 luglio 2015: «io temo che, attraverso lo smantellamento del Corpo della guardia forestale, andremo a militarizzare un corpo; quando in tutta Europa si smilitarizzano i corpi di polizia, in Italia, se è vero che il Corpo forestale sarà accorpato ai carabinieri, facciamo il contrario. Su questo abbiamo chiesto chiarimenti in Commissione che non ci sono stati dati e quindi il nostro timore è che le voci che si sentono siano assolutamente fondate»... «Del tutto incerta risulta, nonostante le ripetute modifiche apportate, la sorte del Corpo forestale dello Stato. La delega riporta diversi «anche», «eventualmente», «nel caso», rimessi al libero apprezzamento del Governo. I rischi sono più d'uno, come la dispersione della specifica competenza professionale del corpo o la sua militarizzazione che non può escludersi, stante la formulazione evasiva. In realtà il Governo sa già dove andrà a parare e noi che siamo solo il Parlamento meno, ma non lo ha dichiarato espressamente, perché farlo d'altronde, e a domanda diretta in Commissione sulla sorte del Corpo che sembrerebbe in marcia verso l'Arma dei carabinieri non ha risposto».).

5. - Per tutte le considerazioni suesposte, la questione di costituzionalità appare rilevante e non manifestamente infondata, atteso che le norme suindicate appaiono violare gli articoli della Costituzione come dettagliatamente sopraindicati.

Occorre pertanto rimettere la questione alla Corte costituzionale sospendendo la pronuncia nel presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione prima),

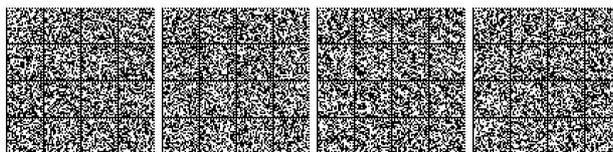
riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese,

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 lett. a) della legge n. 124 del 2015, per contrasto con gli articoli 3 primo e secondo comma, 9, 32, 76, 77 primo comma, e 81 della Costituzione; ritenuta altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo n. 177 del 2016, articoli 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19, nella parte in cui hanno disposto lo scioglimento del Corpo forestale dello Stato e inoltre l'assorbimento del suo personale nell'Arma dei carabinieri e nelle altre Forze di polizia ad ordinamento militare, per contrasto con gli articoli 2, 3 primo e secondo comma, 4, 76 e 77 primo comma della Costituzione, secondo quanto specificato in dettaglio nel rilevare i singoli profili di incostituzionalità.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Visto l'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948;

Sospende il giudizio e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato.

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Tramaglino, Presidente FF;

Massimiliano Balloriano, consigliere, estensore;

Paola Anna Gemma Di Cesare, consigliere.

Il Presidente: TRAMAGLINI

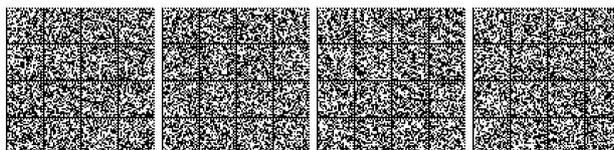
L'estensore: BALLORIANI

17C00291

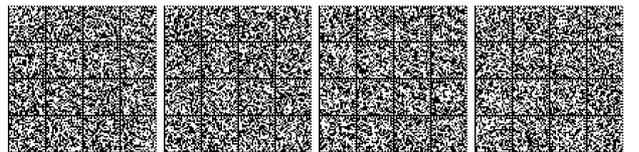
ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-052) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

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

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

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



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.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 7 1 2 2 7 *

€ 5,00

