

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 48

**GAZZETTA UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



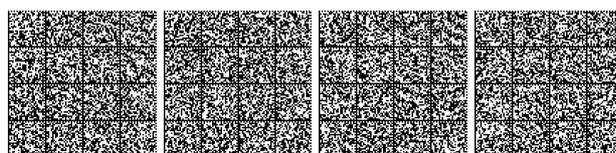
*PARTE PRIMA*

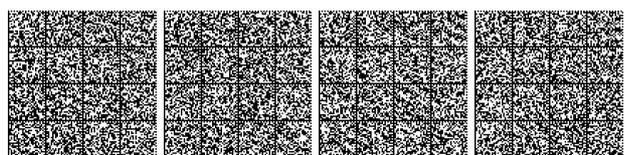
Roma - Mercoledì, 29 novembre 2017

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. **243.** Ordinanza 24 ottobre - 24 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi - Incremento di 0,30 punti percentuali dell'addizionale regionale all'IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», art. 2, comma 86; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», art. 6, comma 10.....

Pag. 1

N. **244.** Ordinanza 24 ottobre - 24 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte sui redditi - Detraibilità, a partire dall'anno 2007, delle erogazioni in danaro tracciabili effettuate a favore di partiti politici.**

- Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore) - convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13 - art. 11, comma 4-bis.....

Pag. 6

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **81.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente - Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo - Requisiti tecnici degli interventi di recupero - Disposizioni applicative ed ambiti di esclusione - Applicazione del Piano Demaniale marittimo regionale sulle aree della Riserva Naturale Pineta Dannunziana.**

- Legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla L.R. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), artt. 4 [, comma 4], 5 [, commi 2 e 3,] e 7. ....

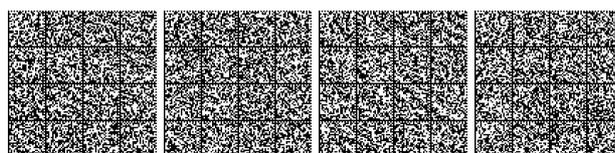
Pag. 13

N. **82.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esenzione, per le amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, dal limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, disposte dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 2017, n. 75.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), art. 11, comma 9.....

Pag. 16



- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 14 novembre 2017 (del Presidente della Repubblica)

**Presidente della Repubblica - Giudizio di responsabilità per danno erariale nei confronti di alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica - Sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, del 19 dicembre 2016, n. 1354 trasmessa dalla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti con nota del 22 marzo 2017 - Sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, del 25 settembre 2012, n. 894.**

- Sentenza della Corte dei conti - sezione II giurisdizionale centrale d'appello, del 19 dicembre 2016, n. 1354; Nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti del 22 marzo 2017, n. 0005627-22/03/2017-PR\_LAZ-T61-P; Sentenza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, del 25 settembre 2012, n. 894.....

Pag. 19

- N. 167. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 19 settembre 2017

**Impiego pubblico - Dirigenti - Trasparenza - Obblighi di pubblicazione di documenti e informazioni concernenti i titolari di incarichi dirigenziali.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, inseriti dall'art. 13, comma 1, lett. *c*), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).....

Pag. 34

- N. 168. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 24 luglio 2017

**Trasporto pubblico - Disavanzi di gestione delle ferrovie concesse e in *ex* gestione commissariale governativa - Definizione delle regolazioni debitorie nei termini delle istruttorie ministeriali effettuate a seguito delle comunicazioni e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005.**

- Decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, art. 31. ....

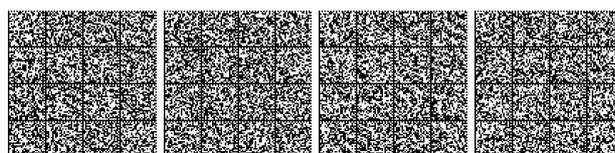
Pag. 55

- N. 169. Ordinanza del Commissario regionale per gli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana del 3 ottobre 2017

**Usi civici - Norme della Regione Lazio - Norme per l'alienazione di terreni di proprietà collettiva ad uso civico edificati o edificabili - Possibilità per i Comuni, le frazioni di Comuni, le università e le associazioni agrarie di alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi agli occupatori, se già edificati, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate.**

- Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), art. 8, come modificato dall'art. 8 della legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 ("Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche").

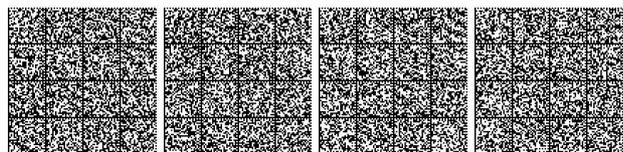
Pag. 58

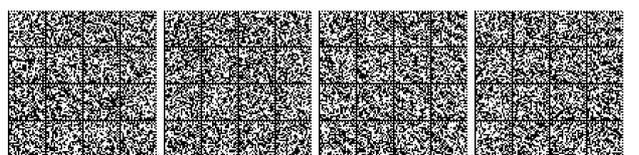


N. 170. Ordinanza del Tribunale di Asti del 7 giugno 2017

**Reati tributari - Causa di non punibilità per pagamento del debito tributario - Previsione che, qualora prima della dichiarazione di apertura del dibattimento il debito tributario sia in fase di estinzione mediante rateizzazione, è dato un termine di tre mesi, prorogabile una sola volta per non oltre tre mesi, per il pagamento del residuo - Preclusione per il giudice della facoltà di concedere un termine più lungo coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione.**

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23).....





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 243

Ordinanza 24 ottobre - 24 novembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte e tasse - Regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi - Incremento di 0,30 punti percentuali dell'addizionale regionale all'IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti.**

- Legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», art. 2, comma 86; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», art. 6, comma 10.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Giorgio LATTANZI, 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

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 6, comma 10, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso, nel procedimento vertente tra Francesco Mancini e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale - Ufficio controlli di Campobasso, ed altra, con ordinanza del 5 novembre 2015 iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di Francesco Mancini, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Francesco Mancini per se medesimo e l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 5 novembre 2015 (r.o. n. 7 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 6, comma 10, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», per violazione degli artt. 24, 53 e 97 della Costituzione;



che il giudice rimettente premette di essere stato adito dall'avvocato Francesco Mancini, in proprio e quale difensore di se stesso, avverso il silenzio-rifiuto opposto dall'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale - Ufficio controlli di Campobasso, e dalla Regione Molise all'istanza di restituzione della somma di euro 295, versata dal ricorrente a titolo di addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per l'anno 2013, addizionale aumentata a norma del censurato art. 2, comma 86, della legge n. 191 del 2009;

che, risolte alcune questioni preliminari e ritenuta inammissibile una delle eccezioni di illegittimità costituzionale del ricorrente, a proposito delle altre eccezioni la Commissione tributaria provinciale osserva, in punto di rilevanza, che lo stesso ricorrente ha avanzato la pretesa al rimborso sul presupposto dell'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate, chiedendo esplicitamente a tal fine (sia pure in via subordinata) la rimessione degli atti alla Corte costituzionale;

che, espone il giudice *a quo*, con l'art. 50 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), è stata istituita l'addizionale regionale all'IRPEF, determinata in applicazione dell'aliquota stabilita dalla Regione di residenza di ciascun contribuente, originariamente fissata nello 0,5 per cento con possibilità di incremento fino all'1 per cento;

che, in seguito, l'art. 2, comma 86, della legge n. 191 del 2009 ha disposto che «[l]'accertato verificarsi, in sede di verifica annuale, del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente determinazione di un disavanzo sanitario, comporta, oltre all'applicazione delle misure previste dal comma 80 e ferme restando le misure eventualmente scattate ai sensi del comma 83, l'incremento nelle misure fisse di 0,15 punti percentuali dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive e di 0,30 punti percentuali dell'addizionale all'IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti, secondo le procedure previste dall'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, come da ultimo modificato dal comma 76 del presente articolo»;

che l'art. 6, comma 10, del d.lgs. n. 68 del 2011 dispone che «[r]estano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari»;

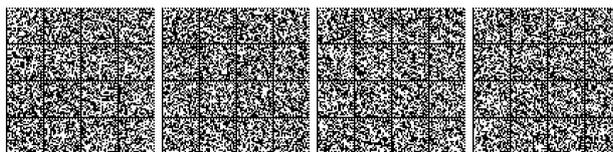
che, con riguardo a tale disciplina, sarebbero manifestamente infondate le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dal ricorrente in relazione al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. (la differenza nei trattamenti impositivi tra i cittadini delle diverse Regioni sarebbe naturale conseguenza dell'autonomo potere di ciascuna Regione di determinare, nei limiti stabiliti dalla legge statale, le aliquote della propria addizionale all'IRPEF) e alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. (correttamente la legge dello Stato avrebbe affidato ad organi amministrativi tecnici l'accertamento della sussistenza delle condizioni per la maggiorazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, «in considerazione della complessità dell'accertamento per individuare gli adempimenti necessari per il rientro dal deficit sanitario»);

che, invece, non manifestamente infondate sarebbero le eccezioni sollevate in relazione al principio della capacità contributiva, di cui all'art. 53 Cost., in base al quale ogni cittadino avrebbe il dovere di concorrere alle spese necessarie per la comunità, ma «solo per la soddisfazione del benessere generale e collettivo che si consegue quando i servizi erogati dagli enti preposti a tutti i cittadini posseggono livelli di efficienza e tempestività tali da produrre situazioni di benessere qualitativo diffuso, assicurando una vita dignitosa e decorosa per la persona»; in relazione ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., i quali esigerebbero che l'imposizione sia improntata «alla massima semplicità di normazione ed alla agevole conoscenza dei criteri di controllo affinché siano evitati sperperi dannosi e sia sempre perseguito il bene e l'interesse della comunità»; nonché in relazione al diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost. (specificamente attuato, in ambito tributario, dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»), il quale sancirebbe «la piena contestabilità della pretesa impositiva che deve essere garantita dal rispetto dell'obbligo del contraddittorio, della motivazione dei provvedimenti impositivi e della tutela giurisdizionale»;

che, in particolare, l'art. 53 Cost. sarebbe violato, per l'assenza di collegamento tra la capacità contributiva dei cittadini e l'aggravio dell'imposizione, il quale non discenderebbe da una maggiore domanda o necessità di assistenza sanitaria, bensì dal bisogno di ripianare disavanzi dovuti a cattiva amministrazione;

che ciò sarebbe dimostrato sia dalle misure previste come conseguenza dell'inadeguatezza dei piani di rientro dai commi 73 e seguenti dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, le quali sono coerenti con una accertata cattiva gestione, ma non con un aumento della domanda di assistenza, sia dal comma 84 dello stesso art. 2, laddove, per il caso di inadempimento al piano di rientro da parte del commissario ad acta, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, attribuisce al Consiglio dei ministri il potere di adottare gli atti necessari;

che, nel caso della Regione Molise, la cattiva amministrazione della sanità sarebbe anche comprovata, in concreto, da alcuni rilievi formulati dal Procuratore regionale della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Molise, nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015;



che le norme censurate, pertanto, costringerebbero illegittimamente «i cittadini a pagare un maggiore tributo, per la colpa (o il dolo) dei soggetti che amministrano il servizio sanitario, e ad essere, inoltre, penalizzati per le deficienze del servizio ed il maggiore costo dello stesso», attribuendo all'equilibrio finanziario una tutela di cui esso non sarebbe meritevole di per sé, ma «solo in quanto strumentale alla realizzazione della efficienza e continuità dei servizi pubblici che erogano prestazioni di sicurezza sociale, come quello della sanità» (è citata, in particolare, la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea 23 maggio 2000, causa C-104/98, Buchner e altri);

che l'art. 97 Cost. - il quale imporrebbe una amministrazione trasparente del denaro pubblico e, per quanto concerne le norme tributarie, la conoscibilità dei criteri selettivi di controllo e nei controlli - sarebbe violato perché il mancato raggiungimento degli obiettivi dei piani di rientro sarebbe un «parametro del tutto discrezionale», rimesso alla valutazione di organi tecnici, senza contraddittorio;

che, in particolare, la mera disamina del verbale della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, tenutasi (per quanto riguarda la Regione Molise) il 21 novembre 2013, dimostrerebbe il «palese eccesso di tecnicismo» e il «difetto di motivazione», con conseguente violazione dei principi di collaborazione e buona fede nei rapporti tra contribuente e amministrazione, per di più con difetto di imparzialità di quest'ultima, la quale sarebbe partecipe tanto del giudizio tecnico sullo stato di avanzamento del piano di rientro, quanto della gestione commissariale;

che l'art. 24 Cost. sarebbe violato perché il contribuente inciso dalla maggiorazione dell'aliquota non potrebbe intervenire nelle valutazioni dei tavoli tecnici, né contestarle, in violazione del «c.d. diritto di contestare le tasse ingiuste», il quale dovrebbe essere garantito «dagli obblighi della motivazione e del contraddittorio nonché della tutela giurisdizionale», come affermato dalla giurisprudenza europea (sono citate le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea 18 dicembre 2008, causa C-349/07, Sopropé, e 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13 e C-130/13, Kamino International Logistics e Datema Hellmann Worldwide Logistics) e da quella italiana di legittimità;

che non sarebbe sufficiente la tutela indiretta assicurata dalla partecipazione dei rappresentanti regionali alle decisioni dei tavoli tecnici, «attesa la evidente incompatibilità degli stessi che, avendo formulato i piani [di rientro], non possono di certo avvertirne i limiti e le inadeguatezze», e inoltre perché la loro condizione di soggetti politici li rende, «in quanto tali, interessati a deresponsabilizzarsi per non esporsi alla impopolarità»;

che, da ultimo, il rimettente cita la «remota, ma pur sempre attuale, affermazione» della Corte costituzionale (nella sentenza n. 111 del 1979, *recte*: del 1997), secondo cui il controllo della Corte stessa consiste in un giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, «al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione»;

che, con atto depositato il 9 febbraio 2016, si è costituito l'avvocato Francesco Mancini, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano accolte;

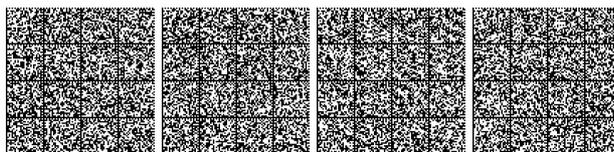
che, ripercorsi i termini delle argomentazioni esposte dalla Commissione tributaria provinciale, in relazione all'art. 53 Cost. la parte privata conviene che è irriducibile al principio di capacità contributiva la «indiscriminata ed automatica applicazione, d'imperio, dell'aliquota massima di addizionale regionale all'Irpef, a carico di cittadini la cui maggiore forza economica sarebbe paradossalmente data dall'inefficienza del sistema sanitario di appartenenza»;

che tale situazione non sarebbe in alcun modo riferibile ai contribuenti, i quali sono anzi penalizzati da un servizio meno efficiente e più costoso, mentre lo stesso art. 2, commi 73 e seguenti, della legge n. 191 del 2009 già contemplerebbe «sanzioni dirette e proprie», le quali incidono sui soggetti dell'apparato amministrativo coinvolti nel grave disavanzo sanitario;

che, pertanto, qualunque interpretazione si dia del concetto della capacità contributiva, l'assenza di quest'ultima, nel caso, risulterebbe altrettanto chiara, che se l'imposizione fosse correlata a fattori quali, ad esempio, «il deficit dei bilanci dei trasporti pubblici regionali, l'inadeguatezza delle entrate derivanti dalla gestione del patrimonio immobiliare locale, oppure il tasso di evasione fiscale o di criminalità di una regione»;

che un'imposizione siffatta non sarebbe compatibile nemmeno con i principi di cui all'art. 97 Cost., anche per il difetto di imparzialità delle amministrazioni coinvolte e, segnatamente, delle strutture commissariali, perché si verifica, anche in Molise, una commistione tra le funzioni di gestione e quelle prodromiche all'imposizione e inoltre perché il mancato raggiungimento degli obiettivi di rientro è sempre anche imputabile, almeno sotto alcuni profili, a queste strutture;

che, a tale ultimo proposito, si determinerebbe, anzi, il risultato paradossale per cui nelle Regioni «più virtuose» gli amministratori, liberi di decidere in merito alle addizionali, sarebbero esposti alla impopolarità di scelte discrezionali non gradite ai contribuenti, mentre nelle Regioni «bocciate dai Tavoli Tecnici» gli amministratori godrebbero «di una sostanziale (irragionevole ed immeritata) deresponsabilizzazione, asimmetrica, antagonista e contraddittoria rispetto agli obiettivi di prossimità, di decentramento dei poteri e delle responsabilità impositivi, di buon andamento ed imparzialità della Pubblica Amministrazione»;



che, in relazione all'art. 24 Cost., la difesa privata osserva, in particolare, che «il cittadino molisano non ha la concreta e compiuta possibilità di contrastare la legittimità e la fondatezza della pretesa [impositiva], in quanto non dispone di alcuno strumento per verificare la fonte dell'obbligazione tributaria, id est, nella fattispecie, l'effettività del mancato raggiungimento degli obiettivi di rientro dal disavanzo sanitario», il che distinguerebbe la situazione in esame da tutte le altre forme di tassazione e dall'intero «panorama tributario»;

che, con atto depositato il 16 febbraio 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o manifestamente infondate;

che, riassunti i termini delle questioni, la difesa dell'interveniente sottolinea anzitutto come le norme censurate si collochino in un quadro composito, in cui interventi articolati e sistematici, operanti su piani diversi e basati su strumenti eterogenei, convergono verso la finalità di un graduale risanamento dei disavanzi sanitari regionali;

che alcune di queste misure «potrebbero ritenersi ispirate a finalità sanzionatorie, collegate all'esercizio di poteri sostitutivi dello Stato in relazione ai casi di violazione sistematica degli obblighi derivanti dai principi della finanza pubblica», mentre altre, segnatamente di carattere tributario, rispondono all'esigenza di sostenere contemporaneamente il ripianamento del disavanzo e il mantenimento dei livelli essenziali di assistenza;

che la questione sollevata in relazione all'art. 53 Cost. sarebbe infondata, perché l'aggravio dell'imposizione non sarebbe scollegato da esigenze di assistenza sanitaria della popolazione regionale, ma, essendo previsto per tutti i casi di disavanzo, anche non generati da cattiva amministrazione, servirebbe ad assicurare i livelli essenziali di assistenza e, quindi, la continuità delle prestazioni sanitarie, oltre che comunque alla copertura delle spese derivanti dalla gestione pregressa;

che le censure di cui agli artt. 97 e 24 Cost., incentrate sull'assenza di meccanismi di partecipazione dei contribuenti al procedimento di valutazione del mancato raggiungimento degli obiettivi dei piani di rientro, sarebbero inammissibili perché il procedimento suddetto non è regolato dalle norme in questione, ma dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)» (come modificato dall'art. 2, comma 76, della legge n. 191 del 2009), il quale non è bersaglio di alcuna censura;

che, comunque, nel merito le censure sono manifestamente infondate, perché, come rilevato dalla giurisprudenza di legittimità (è citata la sentenza della Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 9 dicembre 2015, n. 24823), il principio del contraddittorio non permea tutti i settori dell'ordinamento nazionale, sicché non esiste un obbligo generalizzato di contraddittorio in seno al procedimento amministrativo, mentre lo stesso diritto dell'Unione europea, che pure prevede un tale obbligo, lo fa solo con riguardo ai procedimenti per l'adozione di provvedimenti lesivi delle situazioni giuridiche dei singoli individui (art. 41, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) e, nel caso, il procedimento per la valutazione del grado di attuazione del piano di rientro non possiede questa finalità, avendo invece come protagonisti gli organi tecnici incaricati di esaminare gli adempimenti regionali e servendo alla verifica di dati e situazioni oggettive, non esclusivamente preordinate all'imposizione fiscale;

che, con atto depositato il 16 maggio 2017, l'avvocato Francesco Mancini ha formulato una «istanza di trattazione della causa»;

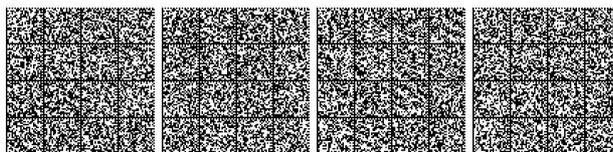
che, con memoria depositata il 3 ottobre 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito per il rigetto delle questioni sollevate, riproponendo argomenti e riferimenti sostanzialmente corrispondenti a quelli dell'atto di intervento;

che, con riguardo alla questione sollevata in riferimento all'art. 53 Cost., la difesa dell'interveniente aggiunge che le norme sospettate d'illegittimità costituzionale si limitano a introdurre una maggiorazione dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF, lasciando per il resto inalterata la struttura del tributo;

che il divario tra l'imposizione così incrementata e quella applicabile nelle Regioni «virtuose» sarebbe «insito nello stesso federalismo fiscale», previsto nel vigente Titolo V della Parte seconda della Costituzione, e resterebbe contenuto entro valori compatibili con il principio della capacità contributiva;

che, inoltre, il prelievo in questione non è esclusivamente destinato a coprire un disavanzo finanziario (giacché serve anche ad assicurare la continuità dell'assistenza sanitaria e dei suoi livelli essenziali) e, quand'anche lo fosse, non per questo risulterebbe estraneo al concetto di «spesa pubblica», di cui all'art. 53 Cost., a proposito del quale la difesa statale sottolinea altresì il rilievo costituzionale dell'«interesse fiscale» e la discrezionalità che spetta al legislatore, anche secondo recenti ricostruzioni dottrinali;

che, con riguardo alla censura sollevata in relazione all'art. 97 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato rimarca come la valutazione sul conseguimento degli obiettivi di rientro avvenga in base a parametri oggettivi e misurabili, quali i dati di bilancio, e in contraddittorio con la Regione.



Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Campobasso, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 6, comma 10, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», per violazione degli artt. 24, 53 e 97 della Costituzione;

che, alla luce della descrizione del giudizio *a quo* e degli argomenti sulla rilevanza, nonché dei punti in cui si sovrappongono gli ambiti applicativi delle due disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale, si deve ritenere che esse siano state censurate nella parte in cui, rispettivamente, prevedono e confermano che l'accertamento, in sede di verifica annuale, del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente determinazione di un disavanzo sanitario, comporta un incremento di 0,30 punti percentuali dell'addizionale regionale all'IRPEF rispetto al livello delle aliquote vigenti;

che, nei confronti di tale normativa, la Commissione tributaria provinciale solleva tre ordini di questioni;

che, in primo luogo, il giudice rimettente ritiene violato l'art. 53 Cost., perché mancherebbe un collegamento tra la capacità contributiva dei cittadini e l'aggravio dell'imposizione, il quale non discenderebbe da una maggiore domanda o necessità di assistenza sanitaria, bensì esclusivamente dal bisogno di ripianare disavanzi dovuti a cattiva amministrazione;

che tale questione è manifestamente infondata;

che, in proposito, dirimente è il rilievo che la normativa in questione interviene sulla disciplina dell'addizionale regionale all'IRPEF esclusivamente sotto il profilo dell'aliquota, intimamente connesso alla determinazione dell'entità dell'onere tributario e, pertanto, rimesso all'ampia discrezionalità del legislatore, con il limite della non arbitrarietà o irrazionalità delle relative scelte (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2015, n. 116 del 2013, n. 223 del 2012 e n. 111 del 1997, nonché le ordinanze n. 23 del 2005, n. 449 del 1998 e n. 352 del 1995);

che, nel caso, tale limite non può ritenersi superato, poiché l'incremento annuale, riferito a una fonte di gettito destinato alla Regione, si colloca nel contesto di una «complessa procedura» (sentenza n. 278 del 2014) e di un'ampia serie di misure, le quali dipendono da una situazione oggettiva di rilevante e perdurante disavanzo nel principale comparto di spesa regionale e mirano a risanare la gestione del servizio per assicurare, contemporaneamente, la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica e, in ultima analisi, per garantire i livelli essenziali di assistenza (si vedano tra l'altro, oltre a quella già citata, le sentenze n. 192, n. 190, n. 106 e n. 14 del 2017, n. 266 del 2016, n. 110 e n. 85 del 2014, n. 219 e n. 51 del 2013);

che non è condivisibile il rilievo secondo cui il disavanzo dipende esclusivamente da condotte dolose o colpose imputabili ai responsabili del servizio sanitario, giacché ben più complesse possono essere le cause della situazione ed è per questo che, al suo ricorrere, la legge prevede una pluralità di conseguenze, solo alcune delle quali riguardano la sfera dei singoli amministratori, mentre altre, come quella in esame, hanno funzioni di carattere essenzialmente finanziario;

che la Commissione tributaria provinciale denuncia altresì una violazione dell'art. 97 Cost., perché il mancato raggiungimento degli obiettivi dei piani di rientro costituirebbe un parametro del tutto discrezionale, rimesso alla valutazione di organi tecnici, senza possibilità di contraddittorio per il contribuente né garanzie di imparzialità della pubblica amministrazione; nonché dell'art. 24 Cost., perché il contribuente non può intervenire nelle valutazioni dei competenti tavoli tecnici, né contestarle, in assenza di adeguate garanzie di motivazione, contraddittorio, corretto uso delle presunzioni e imparzialità della pubblica amministrazione;

che entrambe le questioni sono manifestamente inammissibili, per plurime ragioni, ivi comprese quelle eccepite dall'Avvocatura generale dello Stato, assorbenti di ogni ulteriore considerazione;

che, infatti, l'ordinanza di rimessione - pur trovandosi di fronte a una materia regolata da un articolato intreccio di provvedimenti legislativi succedutisi nel tempo (a partire dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)») e di atti, ivi richiamati, della Conferenza Stato-Regioni (a partire dall'intesa sancita il 23 marzo 2005) - non si pone il problema di identificare compiutamente le fonti della disciplina, in particolare, degli organi preposti a verificare l'attuazione dei piani di rientro, delle procedure applicabili a tal fine e del regime giuridico dei relativi atti;

che, di conseguenza, l'ordinanza rivolge le proprie censure verso norme che non riguardano alcuno di questi profili, in luogo di chiedersi in quali termini, costituzionalmente obbligati, occorrerebbe intervenire sulla pertinente disciplina organizzativa e procedimentale, per porre rimedio ai difetti lamentati;

che, dunque, la Commissione tributaria provinciale ricostruisce in modo lacunoso il quadro normativo (fra le molte, ordinanze n. 88, n. 55, n. 11 del 2017, n. 247, n. 136 e n. 33 del 2016), con il risultato di indirizzare le proprie censure verso un bersaglio erroneo (fra le molte, sentenza n. 35 del 2017; ordinanze n. 182, n. 153 e n. 140 del 2016) e di formulare un petitum incongruente rispetto alle argomentazioni sviluppate (fra le molte, sentenze n. 32 del 2016, n. 247 e n. 210 del 2015; ordinanza n. 47 del 2016).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 86, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», e dell'art. 6, comma 10, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, recante «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario», sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso in riferimento all'art. 53 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 86, della legge n. 191 del 2009 e dell'art. 6, comma 10, del decreto legislativo n. 68 del 2011, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso in riferimento agli artt. 97 e 24 Cost., con l'ordinanza indicata in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Marta CARTABIA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170243

N. 244

*Ordinanza 24 ottobre - 24 novembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Imposte sui redditi - Detraibilità, a partire dall'anno 2007, delle erogazioni in danaro tracciabili effettuate a favore di partiti politici.**

- Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore) - convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13 - art. 11, comma 4-bis.

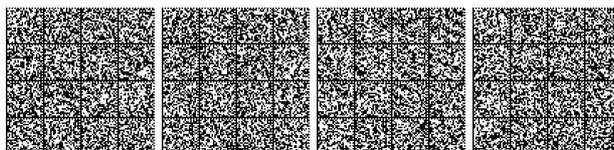
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Biella nel procedimento vertente tra R. S. e l'Agenzia delle Entrate - direzione provinciale di Biella, con ordinanza del 24 settembre 2015, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Francesco Saverio Marini per R. S. e l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza del 24 settembre 2015, iscritta al n. 51 del registro ordinanze 2016, la Commissione tributaria provinciale di Biella ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-*bis*, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio promosso da R. S. con l'impugnazione di quattro avvisi di accertamento relativi agli anni dal 2008 al 2011, con i quali l'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Biella ha negato la detraibilità, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di erogazioni in denaro compiute dal ricorrente, negli stessi anni, a favore del partito Lega Nord;

che gli accertamenti tributari si fondano sulla mancanza del carattere «liberale» delle erogazioni previsto dall'art. 15, comma 1-*bis*, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito: TUIR), in quanto le stesse erogazioni sarebbero il corrispettivo del «“patto” di candidatura stipulato dal ricorrente per l'inserimento nelle liste dei candidati alle elezioni di quel partito politico»;

che, ad avviso dell'amministrazione finanziaria, ai fini della detrazione le erogazioni in denaro ai partiti politici dovrebbero invece essere effettuate senza alcuna controprestazione e nemmeno in adempimento di un obbligo morale o sociale;

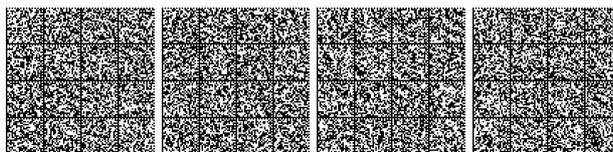
che R. S. ha tuttavia invocato la previsione dell'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, nel testo inserito dalla legge di conversione, secondo il quale «[a] partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'articolo 15, comma 1-*bis*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917»;

che il giudice *a quo*, premesse alcune considerazioni sulle finalità a suo avviso perseguite dai promotori della norma censurata, ne evidenzia il carattere retroattivo, in quanto operante a ritroso fino all'anno d'imposta 2007, in modo da comprendere anche gli accertamenti impugnati nel processo principale, e osserva che non potrebbe essere accolta l'interpretazione proposta dall'Agenzia delle entrate, secondo la quale l'espressione «[...] devono comunque considerarsi detraibili [...]» andrebbe intesa nel senso che la detrazione spetta solo se sono osservati i requisiti previsti dall'art. 15, comma 1-*bis*, del TUIR, compreso il carattere «liberale» delle erogazioni, poiché tale interpretazione forzerebbe la lettera della disposizione, in quanto l'avverbio «comunque» non potrebbe avere altro significato se non quello di ammettere in ogni caso la detraibilità delle erogazioni in esame;

che l'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013 violerebbe in primo luogo l'art. 3 della Costituzione, per lesione del principio di ragionevolezza;

che, ad avviso del giudice *a quo*, il legislatore potrebbe liberamente compiere scelte discrezionali diverse da sue precedenti determinazioni, ma tali «digressioni dalla propria ordinaria linea politica» dovrebbero essere adeguatamente giustificate e non risolversi in decisioni arbitrarie, sicché le precedenti determinazioni del legislatore nella stessa materia costituirebbero uno strumento di valutazione della ragionevolezza della norma che da esse si discosti;

che, sotto questo profilo, l'irragionevolezza deriverebbe dal sensibile contrasto della norma censurata «con il panorama normativo delle politiche legislative in atto e quindi con il principio di coerenza», in quanto essa collocherebbe la previsione sulla detraibilità fiscale delle erogazioni in denaro ai partiti politici al di fuori della *sedes materiae* propria delle detrazioni d'imposta, costituita dall'art. 15 del TUIR, e consentirebbe la detrazione fiscale delle erogazioni in denaro a favore dei partiti politici prive del carattere della liberalità, a differenza di quanto l'art. 15 del TUIR prevede al comma 1, lettere *i)*, *i-ter)*, *i-quater)*, *i-octies)* e *i-novies)* per le altre erogazioni in denaro, detraibili solo se connotate da tale carattere;



che la norma censurata sarebbe irragionevole, sotto un diverso profilo, per «contrasto con il divieto di abuso del diritto» e «con il divieto dell'eccesso di potere legislativo, nella forma dello sviamento di potere», in quanto essa perseguirebbe il solo fine di sanare retroattivamente le illegittime detrazioni di cui hanno beneficiato alcuni esponenti del partito politico della Lega Nord, e sarebbe pertanto «ispirata unicamente da intenti personali, riguardanti una ristretta cerchia di individui»;

che l'art. 3 Cost. sarebbe violato, secondo il rimettente, anche per lesione del principio di eguaglianza, in quanto il legislatore avrebbe introdotto, a favore di una singola categoria di cittadini, una deroga alla regola generale sulla detraibilità delle erogazioni liberali, in mancanza di un interesse costituzionalmente protetto;

che sussisterebbe, altresì, il contrasto con l'art. 24 Cost., per lesione del diritto di difesa della pubblica amministrazione, in quanto la norma censurata, nel considerare «comunque» di carattere liberale le erogazioni in denaro ai partiti politici, stabilirebbe una presunzione assoluta di detraibilità delle stesse, se effettuate con mezzi di pagamento tracciabili, impedendo così all'Agenzia delle entrate, nella sua qualità di parte del procedimento tributario contenzioso, di provare che l'erogazione costituisce in realtà il corrispettivo di un patto di candidatura;

che vi sarebbe poi il contrasto con l'art. 53 Cost., per lesione del principio di capacità contributiva, essendo impedito all'amministrazione finanziaria di esercitare la potestà impositiva su redditi beneficiari di detrazioni per liberalità inesistenti;

che, infine, sarebbe violato l'art. 79 Cost., in quanto la norma censurata costituirebbe «una sostanziale amnistia» approvata senza le prescritte maggioranze parlamentari;

che sulla rilevanza delle questioni il rimettente osserva che, qualora l'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013 non fosse dichiarato illegittimo, il ricorso di R. S. dovrebbe essere accolto con annullamento degli avvisi di accertamento impugnati, in applicazione della norma censurata;

che con atto depositato nella cancelleria della Corte il 4 aprile 2016 si è costituito R. S., parte del giudizio *a quo*, che ha concluso per l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni;

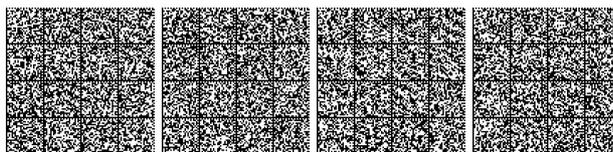
che l'inammissibilità è eccepita sotto plurimi profili: per l'indeterminatezza del *petitum*, per la contraddittorietà tra quest'ultimo e la motivazione dell'ordinanza, per l'ineidoneità dell'intervento richiesto alla Corte a raggiungere lo scopo auspicato dal rimettente, per la sproporzione e la contraddittorietà delle conseguenze sul tessuto normativo che deriverebbero dall'eventuale accoglimento delle questioni, per il difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, per la natura politica delle censure e delle valutazioni richieste alla Corte e, infine, per difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni o per la loro formulazione in termini ipotetici;

che, nel merito, la parte evidenzia in primo luogo l'erroneità delle premesse dalle quali muove il giudice *a quo*, non sussistendo nell'ordinamento un obbligo di motivazione dell'atto legislativo, né essendo il legislatore vincolato per il futuro da precedenti scelte normative, e deduce che la censura di irragionevolezza per l'improprietà della *sedes materiae* nella quale la norma censurata è inserita - un decreto-legge anziché il TUIR - sarebbe infondata sia per l'irrelevanza di un problema di forma dell'atto legislativo, non essendo invocato il parametro dell'art. 77 Cost., sia perché il d.l. n. 149 del 2013 costituisce l'atto organico di riforma del sistema di finanziamento dei partiti, incentrato sulla contribuzione indiretta e su quella volontaria fiscalmente agevolata, disciplinata dall'art. 11;

che la disposizione non creerebbe un'ingiustificata e incoerente "deviazione" rispetto agli altri casi di detraibilità configurati dall'art. 15 del TUIR, in quanto, in assenza di un vincolo costituzionale a ritenere detraibili solo le somme erogate a titolo di liberalità, l'ordinamento prevede ipotesi di detraibilità non sorrette dall'*animus donandi*, né creerebbe una disparità priva di fondamento costituzionale, considerata la sua finalità di sostentamento dei partiti politici, che rivestono un ruolo essenziale e determinante in ogni democrazia;

che non sussisterebbe neppure la violazione degli artt. 24, 53 e 79 Cost: l'eliminazione del requisito del carattere liberale dell'erogazione, ai fini della detraibilità fiscale, priverebbe l'amministrazione finanziaria dell'interesse a verificarne la sussistenza, sicché non sarebbe configurabile la lesione del diritto di difesa prospettata dal giudice *a quo*; la violazione dell'art. 53 Cost. sarebbe esclusa per l'ampia discrezionalità del legislatore nell'individuazione dei tributi, dei relativi presupposti e delle aree oggettive e soggettive di esenzione; infine, non sussisterebbe nemmeno violazione dell'art. 79 Cost., considerata la natura tributaria e non penale della norma censurata, che non avrebbe né forma né sostanza di un provvedimento di clemenza;

che con atto depositato nella cancelleria della Corte il 5 aprile 2016 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o la manifesta infondatezza delle questioni;



che, quanto alla pretesa irragionevolezza della norma censurata, l'interveniente osserva che al sistema delle imposte dirette non sono estranee disposizioni che riconoscono la detraibilità anche al di fuori delle erogazioni liberali di varie spese e che la norma censurata troverebbe la sua non irragionevole collocazione all'interno di un provvedimento (il d.l. n. 149 del 2013) finalizzato all'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti politici e alla sua sostituzione con agevolazioni fiscali per la contribuzione volontaria dei cittadini, in un'ottica di trasparenza;

che, ad avviso dell'Avvocatura, le questioni sarebbero manifestamente infondate anche in riferimento alle altre censure ex artt. 3, 24, 53 e 79 Cost.;

che il primo periodo del comma 4-bis sarebbe rivolto a chiunque voglia disporre erogazioni in denaro a favore dei partiti politici, mentre il secondo periodo, introdotto dalla legge di stabilità 2015, precisa che tale prerogativa spetta «anche ai candidati ed agli eletti alle cariche pubbliche», sicché gli argomenti del rimettente sulla violazione del principio di eguaglianza non sarebbero condivisibili;

che, quanto alla lamentata violazione dell'art. 24 Cost., non sussisterebbe connessione logica tra le due disposizioni, mentre gli argomenti svolti dal giudice *a quo* sui parametri costituzionali della capacità contributiva e dell'amnistia e dell'indulto sarebbero inconferenti rispetto alle questioni sollevate;

che il 3 ottobre 2017 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa nella quale, dopo avere ricostruito il quadro normativo della materia, deduce che il primo periodo del comma 4-bis, introdotto dalla legge di conversione del d.l. n. 149 del 2013, avrebbe natura di «norma di carattere transitorio», nel senso che essa, «con riferimento al periodo temporale immediatamente antecedente la riforma» (2007-2013), avrebbe «modificato quello che altrimenti sarebbe stato il regime ordinario della successione delle norme nel tempo», mentre il secondo periodo dello stesso comma 4-bis, introdotto dall'art. 1, comma 141, della legge n. 190 del 2014, avrebbe a sua volta natura interpretativa della disciplina a regime sul finanziamento dei partiti politici, nel senso che il requisito della liberalità delle erogazioni, previsto dai commi 1 e 6 dell'art. 11 del d.l. n. 149 del 2013, non sarebbe derogato e dovrebbe intendersi comunque sussistente, ai fini della detraibilità fiscale, se le erogazioni stesse sono conformi ai regolamenti o agli statuti dei partiti politici beneficiari;

che, ciò premesso, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza o di adeguata motivazione su di essa, in quanto, se i contributi versati fossero conformi allo statuto o ai regolamenti del partito, la loro detraibilità fiscale non deriverebbe dalla disposizione derogatoria introdotta in sede di conversione, su cui si incentrano i dubbi di costituzionalità, ma da quella, non censurata, introdotta dalla legge n. 190 del 2014;

che le questioni sarebbero inammissibili, altresì, in quanto il rimettente avrebbe dovuto esplorare «[...] la possibilità di escludere l'applicazione della norma sospettata di incostituzionalità in eventuale presenza di un fatto reato», costituito dall'ipotizzato *pactum sceleris* tra l'autore delle elargizioni e il partito di appartenenza;

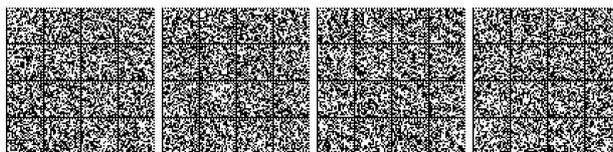
che, nel merito, la norma censurata non sarebbe irragionevole, considerata la natura ampiamente discrezionale delle scelte legislative concernenti le progressive modalità di attuazione della riforma, in un certo senso «anticipata», per il periodo precedente alla sua entrata in vigore, dalla disposizione derogatoria del comma 4-bis;

che l'interveniente ribadisce, inoltre, le ragioni già illustrate sulla ragionevolezza della collocazione della norma al di fuori del TUIR e sull'insussistenza della violazione degli artt. 24, 53 e 79 Cost.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Biella dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, secondo il quale «[a] partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'articolo 15, comma 1-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917»;

che le questioni sono sorte nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione di avvisi di accertamento relativi agli anni dal 2008 al 2011, con i quali l'Agenzia delle entrate - direzione provinciale di Biella ha negato la detraibilità, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di erogazioni in denaro compiute dal ricorrente, negli stessi anni, a favore del partito di appartenenza;

che gli accertamenti tributari si fondano sulla mancanza del carattere «liberale» delle erogazioni, previsto dall'art. 15, comma 1-bis, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito: TUIR), in quanto esse sarebbero invece il corrispettivo del «patto» di candidatura stipulato dal ricorrente per l'inserimento nelle liste dei candidati alle elezioni di quel partito politico»;



che il giudice *a quo* evidenzia il carattere retroattivo dell'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013, nel testo inserito dalla legge di conversione, invocato dal ricorrente nel processo principale, e osserva che non può essere accolta l'interpretazione proposta dall'Agenzia delle entrate, secondo la quale l'espressione «[...] devono comunque considerarsi detraibili [...]» andrebbe intesa nel senso che la detrazione spetta solo se sono osservati i requisiti previsti dall'art. 15, comma 1-*bis*, del TUIR, compreso il carattere «liberale» delle erogazioni, poiché tale interpretazione forzerebbe la lettera della norma, in quanto l'avverbio «comunque» non potrebbe avere altro significato se non quello di ammettere in ogni caso la detraibilità delle erogazioni in esame;

che, ad avviso del rimettente, l'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013 violerebbe l'art. 3 della Costituzione, per lesione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, nonché gli artt. 24, 53 e 79 Cost.;

che le questioni sarebbero rilevanti, poiché qualora l'art. 11, comma 4-*bis*, del d.l. n. 149 del 2013 non fosse dichiarato illegittimo, il ricorso del contribuente dovrebbe essere accolto, in applicazione della norma censurata;

che il ricorrente nel processo principale, costituitosi nel giudizio costituzionale, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto diversi profili, lamentando in primo luogo che il giudice *a quo* avrebbe considerato in modo incompleto il quadro normativo, facendo esclusivo riferimento al primo periodo del comma 4-*bis* dell'art. 11, inserito dalla legge di conversione del d.l. n. 149 del 2013, e ignorando del tutto il secondo periodo del medesimo comma, introdotto dall'art. 1, comma 141, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», a tenore del quale «[l]e medesime erogazioni continuano a considerarsi detraibili ai sensi del citato articolo 15, comma 1-*bis*, ovvero ai sensi del presente articolo, anche quando i relativi versamenti sono effettuati, anche in forma di donazione, dai candidati e dagli eletti alle cariche pubbliche in conformità a previsioni regolamentari o statutarie deliberate dai partiti o movimenti politici beneficiari delle erogazioni medesime»;

che tale circostanza inciderebbe sull'ammissibilità, in quanto renderebbe indeterminato il *petitum*, impedendo di comprendere se il giudice *a quo* chieda l'annullamento del solo primo periodo (l'unica parte della disposizione citata nell'ordinanza) oppure dell'intero comma 4-*bis* (che nella versione attuale include il secondo periodo, ignorato dal rimettente);

che, inoltre, qualora si ritenesse che il *petitum* sia riferito solo al primo periodo, difetterebbe la rilevanza delle questioni, perché la fattispecie oggetto della controversia continuerebbe a essere regolata dal secondo periodo del comma 4-*bis*, rendendo il *petitum* inidoneo a ripianare l'incostituzionalità nel senso prefigurato dal rimettente, mentre qualora nondimeno si ritenesse - erroneamente - che il *petitum* sia riferito all'intero comma 4-*bis*, sussisterebbe un'insanabile contraddizione tra il *petitum* stesso e la motivazione, perché a fronte di censure rivolte a una sola parte della disposizione se ne chiederebbe poi, immotivatamente, l'annullamento integrale;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio costituzionale, ha sollevato un'analogha eccezione di inammissibilità, osservando che le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza o di adeguata motivazione su di essa, in quanto, se i contributi versati fossero conformi allo statuto o ai regolamenti del partito, la loro detraibilità fiscale non deriverebbe dalla disposizione derogatoria introdotta in sede di conversione, sulla quale si incentrano i dubbi di costituzionalità, ma da quella introdotta dalla legge n. 190 del 2014, non censurata;

che tali eccezioni sono fondate, nei sensi di seguito esposti;

che il rimettente mostra di non considerare l'intero comma 4-*bis*, ma soltanto l'attuale primo periodo, in quanto non solo riproduce esclusivamente il testo di quest'ultimo nell'indicare la norma censurata, ma non spende alcun argomento, nemmeno per implicito, a specifica censura della disposizione introdotta successivamente, ma pur sempre prima della pronuncia dell'ordinanza;

che il *petitum* non è, tuttavia, per tale ragione indeterminato o ambiguo, poiché, se è vero che il giudice *a quo* chiede un intervento ablativo del comma 4-*bis*, senza specificare se nella sua interezza o nei limiti del primo periodo, dalla lettura coordinata del dispositivo e della motivazione dell'ordinanza si desume che l'annullamento si dovrebbe limitare alla sola previsione colpita dalle censure di incostituzionalità, dunque al primo periodo del comma 4-*bis*;

che, nondimeno, al fine di rendere rilevante il dubbio di legittimità costituzionale della disposizione censurata, il giudice *a quo* avrebbe dovuto dare conto dell'esistenza, quantomeno, del secondo periodo del comma 4-*bis* e fornire adeguata motivazione in ordine alle ragioni per le quali la disciplina in esso contenuta sarebbe da ritenere, in ipotesi, inapplicabile nel caso di specie (ordinanza n. 194 del 2014), nonostante il processo principale verta proprio sulla detraibilità di erogazioni in denaro effettuate da un eletto nelle fila del partito beneficiario delle erogazioni medesime;

che l'incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, dalla quale consegue l'indicata lacuna dell'ordinanza di rimessione, incide sull'ammissibilità delle questioni e ne preclude lo scrutinio nel merito (sentenze n. 27 del 2015, n. 251, n. 165 del 2014, n. 114 del 2013, n. 356 del 2010; ordinanze n. 194 del 2014 e n. 276 del 2013).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Biella, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 79 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

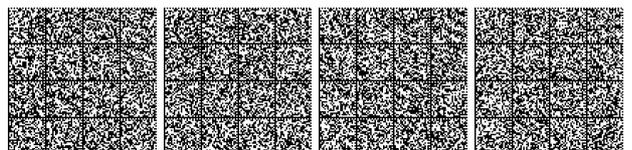
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 novembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170244





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 81

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente - Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo - Requisiti tecnici degli interventi di recupero - Disposizioni applicative ed ambiti di esclusione - Applicazione del Piano Demaniale marittimo regionale sulle aree della Riserva Naturale Pineta Dannunziana.**

– Legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla L.R. 96/2000 ed ulteriori disposizioni), artt. 4 [, comma 4], 5 [, commi 2 e 3,] e 7.

Ricorso ex art. 127 Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato c.f.: 80224030587; fax 06/96514000 e PEC: roma@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, manifestando la volontà di ricevere le comunicazioni all'indirizzo PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

Nei confronti della Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4, 5 e 7 della legge Regionale Abruzzo n. 40 del 1° agosto 2017, recante «Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni», pubblicata nel B.U.R. n. 85 del 9 agosto 2017, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 6 ottobre 2017.

Con la legge regionale n. 40 del 1° agosto 2017 indicata in epigrafe, che consta di nove articoli, la Regione Abruzzo ha emanato le disposizioni in tema di «Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni»; e, in particolare, disciplina il recupero dei vani e locali accessori e seminterrati, situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi, da destinare ad uso residenziale, direzionale, commerciale o artigianale.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Abruzzo abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

## MOTIVI

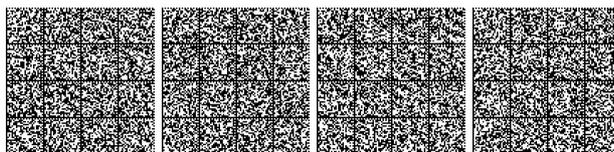
1. L'art. 4, della legge Regione Abruzzo n. 40/2017 viola l'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, in riferimento agli articoli 6, comma 3; 12, e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; e viola l'art. 117 comma 3, della Costituzione.

1.1. L'art. 4 della legge regionale n. 40/2017 citata individua i requisiti tecnici degli interventi di recupero.

Al comma 4, prevede che «... il recupero dei vani e locali di cui all'art. 2, comma 1, e ammesso anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, ovvero in assenza dei medesimi».

La disposizione, pertanto, determina l'elusione dell'obbligo di sottoporre a valutazione ambientale strategica, o almeno alla relativa verifica di assoggettabilità, ai sensi degli articoli 6, comma 3, e 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, contenente le «Norme in materia ambientale».

L'art. 6, comma 3, «Oggetto della disciplina», infatti, prevede che «Per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'art. 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento».



A sua volta, l'art. 12 predetto disciplina la «verifica di assoggettabilità» alla VAS di tali piani o programmi e delle loro modifiche.

Inoltre, potendo determinare una deroga alle disposizioni degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali che recepiscono la pianificazione di bacino, l'art. 4, comma 4, citato comporta l'elusione della norma di cui all'art. 65, «Valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale», del decreto legislativo n. 152 del 2006 citato (sulla cui valenza *cfi*: la sentenza n. 254 del 2010, punto 5. del Considerato in diritto).

Tale norma, al comma 4, prevede che «Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato.».

Va sottolineato che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la tutela dell'ambiente rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito funzionano come un limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, e le Province Autonome dettano in altre materie o settori di loro competenza. (sentenze n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto; n. 199 del 2014, punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

1.2. L'art. 4, della legge regionale n. 40/2017 citata, inoltre, contrasta con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di governo del territorio di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione; principi finalizzati, appunto, come ha chiarito la dottrina più attenta, a orientare la legislazione regionale nel perseguimento di interessi di carattere unitario, cosicché la produzione normativa regionale non può che risentire delle scelte legislative compite a livello centrale. L'art. 4 citato eccede, pertanto, la competenza regionale concorrente in materia.

L'art. 2, comma 4, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, infatti, prevede che i «comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, disciplinano l'attività edilizia».

Il testo unico dell'edilizia, quindi, ha ricondotto la competenza regolamentare dei comuni in materia urbanistica all'autonomia statutaria e normativa prevista dall'art. 3 del testo unico degli enti locali, decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 2000, n. 267, la cui definizione si completa alla luce del riconoscimento costituzionale dell'autonomia comunale in base all'art. 114 della Costituzione della relativa potestà regolamentare di cui art. 117, comma 6, della Costituzione.

La norma regionale impugnata, inoltre, viola anche le norme di cui agli articoli 4 e 7 della legge urbanistica, che attribuiscono ai comuni la pianificazione urbanistica e gli interventi relativi alle disposizioni d'uso degli immobili.

Sotto un altro profilo, l'art. 4, comma 4, nel consentire gli interventi di recupero anche «in assenza» degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, si pone in contrasto con i principi stabiliti dalla normativa statale di cui all'art. 9, «Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica», del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 citato — che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza di strumentazione urbanistica (generale e attuativa) ed in relazione al quale le leggi regionali possono introdurre unicamente limiti più restrittivi — violando l'art. 117, comma 3, della Costituzione, con riferimento alla materia «governo del territorio» (sentenza n. 84 del 2017, punto 7. Del Considerato in diritto).

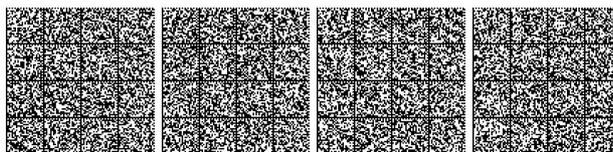
Alla luce delle precedenti considerazioni, l'art. 4 della legge regionale n. 40/17 citata si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato al «tutela dell'ambiente» e con l'art. 117, comma 3 della Costituzione in materia di governo del territorio, con riferimento alla richiamata normativa interposta di cui agli articoli 6, comma 3, 12 e 65 del decreto legislativo n. 152/2006 citato e al testo unico in materia edilizia citato e alla legge urbanistica citata.

2. L'art. 5, viola l'art. 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione, in riferimento all'art. 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L'art. 5, nell'individuare «Disposizioni applicative ed ambiti di esclusione», prevede, al comma 2, che la legge «trova applicazione diretta sul territorio comunale con valenza prevalente ai regolamenti edilizi vigenti», salvo che negli ambiti o per gli immobili esclusi dai Comuni in ragione di particolari motivi di carattere ambientale, storico, artistico, urbanistico ed architettonico.

L'applicazione della norma «è comunque esclusa nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico».

Si prevede, inoltre, all'ultimo comma, che «Per motivate esigenze derivanti da eventi alluvionali, sismici, geologici o idrogeologici, i Comuni possono aggiornare gli ambiti di esclusione anche successivamente alla decorrenza del termine di cui al comma 1 [90 giorni]».



La disposizione presenta profili di illegittimità per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. *s*), della Costituzione, in riferimento all'art. 65, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006 citato.

La disciplina regionale, nel consentire la riconversione in destinazione d'uso residenziale di vani accessori, può, infatti, determinare un incremento del carico abitativo incompatibile con le prescrizioni del piano di bacino volte a tutelare dal rischio idrogeologico.

La norma regionale, in particolare, esclude dall'ambito di applicazione della legge soltanto le aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta (e, quindi, non quelle in cui il piano di bacino si limita a vietare l'incremento del carico urbanistico). Inoltre, la predetta norma regionale vieta la riconversione solo nelle aree «ad elevato rischio idrogeologico», quando, invece, per ragioni di pubblica incolumità, simili interventi dovrebbero essere vietati in tutte le aree a rischio (Moderato (R1), Medio (R2), Elevato (R3), Molto elevato (R4).

Va, poi, osservato che la limitazione contenuta nel citato art. 5 si applicherebbe solo nelle aree con vincoli di inedificabilità assoluta, che, in genere, nelle normative dei piani di assetto idrogeologico (PAI), sono, appunto, quelle a rischio molto elevato R4 e, inoltre, alcune autorità di bacino non hanno perimetrato le aree a rischio, ma solo quelle di pericolosità.

Il territorio della Regione Abruzzo è compreso in diverse Autorità di bacino (Autorità di bacino del fiume Tevere, Autorità di bacino Interregionale del fiume Tronto, Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno, Autorità dei bacini di Rilievo Regionale dell'Abruzzo e del bacino Interregionale del fiume Sangro), oggi Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale e Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale.

Le norme adottate dalle predette Autorità in genere non consentono l'utilizzo dei piani interrati.

Va, infatti, rilevato che spetta alla Regione perimetrare le aree di rischio e che, sebbene la legge preveda che i comuni possano introdurre alcune limitazioni agli interventi di recupero, l'eventuale assenza, negli Enti locali di professionalità e conoscenze adeguate a gestire l'estrema complessità e novità dei fenomeni in atto, può comportare un concreto pregiudizio alle esigenze di tutela dal rischio idrogeologico sottese alla disciplina statale in materia.

Alla luce delle precedenti considerazioni, l'art. 5 della legge regionale n. 40/2017 citata si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente», con riferimento alla norma interposta di cui all'art. 65, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006 citato. 3. L'art. 7 viola l'art. 117, comma 2, lett. *s*) della Costituzione, in riferimento all'art. 22, commi 1, lett. *d*), e 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

L'art. 7 disciplina l'applicazione del Piano Demaniale marittimo regionale sulle aree della Riserva Naturale Pineta Dannunziana.

In particolare, tale disposizione prevede la prevalenza del «Piano Marittimo regionale, ovvero di quello comunale di recepimento», su ogni altra legislazione e/o normativa anche di tipo sovraordinato o ambientale, assunte in epoca antecedente alla pianificazione regionale approvata con deliberazione del Consiglio 24 febbraio 2015, n. 20.

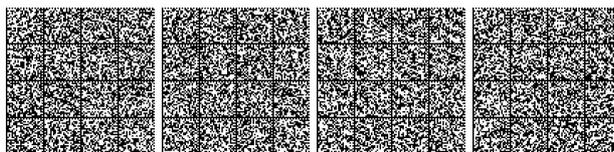
La disposizione presenta profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione, in riferimento all'art. 22, commi 1, lett. *d*), e 6, della legge n. 394 del 1991, «Legge quadro sulle aree protette».

Premesso che la disciplina in materia di aree protette, sia statali che regionali, contenuta nella legge n. 394 del 1991 citata, rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, si osserva che la Regione non può derogare alle norme statali, ma solo «determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela» (sentenze n. 193 del 2010; n. 61 del 2009; n. 44 del 2011, punto 4.2. del Considerato in diritto); senza compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenza n. 197 del 2014, punto 3.2. del Considerato in diritto, citata).

La giurisprudenza costituzionale ha precisato che «la disciplina statale delle aree protette, che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio soggette a speciale protezione», risponde a tali finalità per mezzo di due differenti tipi di strumenti: la regolamentazione sostanziale delle attività che possono essere svolte in quelle aree, come le «limitazioni all'esercizio della caccia» (sentenza n. 315 del 2010, punto 3.1. del Considerato in diritto; n. 44 del 2011 citata; n. 74 del 2017), e la «predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna» (sentenza n. 387 del 2008; n. 44 del 2011 citata).

L'art. 7 della legge regionale n. 40/2017 citata contiene profili di contrasto con strumenti dell'uno e dell'altro tipo tra quelli predisposti dalla legislazione statale.

In particolare, prevedendo che il Piano Marittimo regionale, ovvero quello comunale di recepimento siano prevalenti «su ogni altra legislazione e/o normativa anche di tipo sovraordinato o ambientale», la disposizione viola l'art. 22, comma 1, lett. *d*), della legge n. 394 del 1991 citata, che include tra i principi destinati a governare le aree protette regionali quello secondo il quale le attività svolte nelle medesime siano governate in base a regolamenti adottati in conformità al precedente art. 11 della legge n. 394 del 1991 citata.



Appare, infatti, evidente che la dichiarata prevalenza della pianificazione citata rispetto alla normativa a carattere ambientale ne determina la prevalenza anche sul regolamento dell'area protetta adottato in base alla stessa normativa a carattere ambientale.

Per analoghe ragioni deve ritenersi violato il successivo comma 6 dell'art. 22. Tale disposizione prevede che «Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente».

La dichiarata prevalenza del Piano Marittimo regionale, ovvero di quello comunale di recepimento, rispetto alla normativa ambientale è, quindi, in grado di comportare anche la deroga a tali previsioni.

Occorre ribadire che la disciplina delle aree protette rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente prevista dall'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione. Tale disciplina, enunciando la normativa — quadro in tale settore, «detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo, quindi, anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 212 del 2014, punto 4. del Considerato in diritto», che richiama le sentenze n. 14 del 2012; n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000).

Alla luce delle precedenti considerazioni, l'art. 7 della legge regionale n. 40/17 citata si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato al «tutela dell'ambiente» con riferimento alla norma interposta di cui all'art. 22, commi 1, lett. d), e 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 citata.

*P.Q.M.*

*Si conclude perché gli articoli 4, 5 e 7 della legge regionale Abruzzo n. 40 del 1° agosto 2017, recante «Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni», indicati in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

*Si produce l'attestazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 6 ottobre 2017.*

Roma, 9 ottobre 2017

*Il Vice Avvocato generale dello Stato: PALMIERI*

17C00257

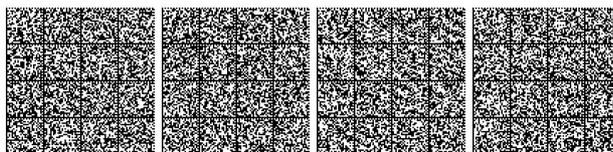
**N. 82**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 ottobre 2017  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Esenzione, per le amministrazioni del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, dal limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, disposte dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 2017, n. 75.**

– Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31 (Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26), art. 11, comma 9.

Ricorso ex art. 127 Cost. del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge, contro la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in persona del Presidente in carica, con sede a Trieste, Piazza Unità d'Italia, 1, per la declaratoria della illegittimità costituzionale giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 6 ottobre 2017, dell'art. 11, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 32, S.O. n. 26, del 9 agosto 2017, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 6 ottobre 2017.



## PREMESSE DI FATTO

In data 9 agosto 2017, sul n. 32, S.O. n. 26, del Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è stata pubblicata la legge regionale 4 agosto 2017, n. 31, intitolata «Assestamento del bilancio per gli anni 2017-2019 ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 10 novembre 2015, n. 26».

In particolare, e per quanto qui interessa, il comma 9, dell'art. 11, della legge n. 31/2017 — nella delibera consiliare di impugnativa è indicato, per un evidente errore materiale, il comma 4, ma il riferimento, come si evince inequivocabilmente dalla motivazione dell'atto, è in realtà al comma 9 — stabilisce che per le amministrazioni del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale non trova applicazione il limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, fissato, da ultimo, dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Tale disposizione eccede le competenze legislative regionali, invade quelle statali ed è perciò violativa di previsioni costituzionali: essa viene pertanto impugnata con il presente ricorso ex art. 127 Cost. affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti

## MOTIVI DI DIRITTO

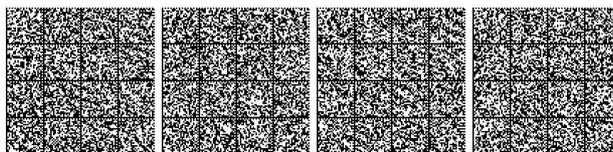
L'art. 11 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 31/2017 contiene norme in materia di servizi istituzionali, generali e di gestione nonché altre norme intersettoriali e contabili.

In particolare, il comma 9 stabilisce che «In esito ai processi di riforma ordinamentali del sistema delle autonomie locali e in virtù della già raggiunta armonizzazione dei trattamenti economici del personale della regione e degli enti locali per effetto dell'autonomia contrattuale conseguente alla costituzione del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale di cui all'art. 127 della legge regionale 9 novembre 1998, n. 13 (Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate), al fine della concreta attuazione dei processi di riforma stessi, a decorrere dalla data di efficacia dei Contratti collettivi di comparto per il triennio 2016-2018, non trova applicazione, per le amministrazioni del Comparto unico e con riferimento alle rispettive aree di contrattazione, il limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 2017, n. 75 (Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e contenimento della spesa della Regione e di quelli previsti dall'articolo 19, comma 1, lettera c), della legge regionale 17 luglio 2015, n. 18 (La disciplina della finanza locale del Friuli-Venezia Giulia, nonché modifiche a disposizioni delle leggi regionali n. 19/2013, n. 9/2009 e n. 26/2014 concernenti gli enti locali), per gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia».

In buona sostanza, e come s'è detto, la disposizione regionale in esame esenta le amministrazioni del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale e, con riferimento alle rispettive aree di contrattazione, dal limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di cui all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017.

Tale norma, com'è noto, dispone che, nelle more della progressiva armonizzazione e convergenza dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche — armonizzazione e convergenza demandate, dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo citato, alla contrattazione collettiva nazionale —, «al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

L'art. 11, comma 9, della legge regionale impugnata, ritenendo invece «già raggiunta (l')armonizzazione dei trattamenti economici del personale della regione e degli enti locali per effetto dell'autonomia contrattuale conseguente alla costituzione del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale», dispensa le amministrazioni di quel comparto dall'osservanza del limite fissato dal decreto legislativo delegato n. 75/2017.



Così disponendo, però, l'anzidetta norma regionale viola, ad un tempo, i limiti posti alla potestà legislativa della Regione sia dall'art. 117, comma 3, Cost. — che riserva allo Stato la determinazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica — sia dagli artt. 4 e 68 dello Statuto speciale approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 — i quali stabiliscono, rispettivamente, che la potestà legislativa regionale in materia di stato giuridico ed economico del personale addetto agli uffici e agli enti regionali deve svolgersi «In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni» — art. 4, n. 1 — e che «Le norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale del ruolo regionale devono uniformarsi alle norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale statale» — art. 68, comma 2.

Il limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, dirigenziale e non dirigenziale, stabilito, da ultimo, dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, costituisce infatti principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica che, come tale, non può essere derogato dalla legislazione regionale, neppure da quella delle regioni a statuto speciale.

Come evidenziato anche dalla deliberazione n. 425/2017 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, la disciplina introdotta dall'art. 23 del d.lgs. n. 75/2017 — e, segnatamente, il limite ivi fissato all'ammontare complessivo delle risorse che possono essere annualmente destinate al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche —, si pone in linea di continuità con la normativa vincolistica precedente — art. 9, comma 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, inserito, in sede di conversione, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 — di contenuto pressoché analogo sia pure nella riconosciuta diversità dei tetti di spesa succedutisi nel tempo.

La sostanziale continuità delle modalità attuative dei provvedimenti vincolistici e la oggettiva sovrapposibilità delle disposizioni in questione fa sì che le problematiche applicative si riproducano in termini sostanzialmente analoghi in costanza del nuovo limite di spesa introdotto nel 2017.

Come afferma l'Organo di controllo, pur in presenza di un mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le disposizioni vincolistiche in esame (comunque caratterizzate dalla sostanziale riproduzione della struttura del limite di spesa, eccezion fatta per il diverso riferimento temporale), il legislatore nazionale ha voluto porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti pubblici.

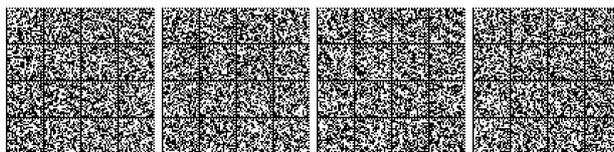
Ma se l'intento sotteso all'art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75/2017 — così come del resto alle norme precedenti di analogo tenore — è quello di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione collettiva integrativa destinati alla generalità dei dipendenti pubblici, è evidente che esso costituisce, come s'è detto, principio fondamentale della legislazione dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica che, come tale, si impone necessariamente ed inderogabilmente a tutte le regioni, comprese quelle ad autonomia speciale (in questo senso, sia pure con riferimento al limite fissato dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, v. Corte cost. n. 61/2014, ove si legge che la disposizione ha siffatta natura perché «introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio» e, come tale, è stata dunque «legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente nella predetta materia»; sulla legittimità costituzionale della stessa norma e del limite da essa introdotto v. anche Corte cost. n. 178/2015).

Queste non possono infatti discostarsene sul presupposto del già avvenuto conseguimento dell'obiettivo cui quel limite è preordinato — armonizzazione dei trattamenti economici del personale della regione e degli enti locali —, perché solo allo Stato, in un quadro complessivo di coordinamento della finanza pubblica, compete operare una siffatta valutazione: valutazione che la reiterazione di quel limite, operata senza eccezioni con il d.lgs. n. 75/2017 anche per l'anno in corso, induce evidentemente a ritenere non ancora positivamente effettuata.

Da tanto consegue che la nonna regionale che quel limite deroga, contrastando con principio fondamentale della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, quale posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, lede, per un verso, il precetto di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione e viola, per un altro, le richiamate disposizioni statutarie — artt. 4, n. 1 e 68, comma 2 — che fissano e delimitano le competenze legislative regionali in materia di stato e trattamento economico del personale.

*P. Q. M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra rispettivamente indicati ed illustrati, l'art. 11, comma 9, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 32, S.O. n. 26, del 9 agosto 2017, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 6 ottobre 2017.*



Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 6 ottobre 2017, della determinazione di impugnare la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2017, n. 31, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 32, S.O. n. 26, del 9 agosto 2017 secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 32, S.O. n. 26, del 9 agosto 2017.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, addì 7 ottobre 2017

Il Vice Avvocato generale dello Stato: MARIANI

17C00258

N. 2

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 14 novembre 2017  
(del Presidente della Repubblica)

**Presidente della Repubblica - Giudizio di responsabilità per danno erariale nei confronti di alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica - Sentenza della Corte dei conti, sezione II giurisdizionale centrale d'appello, del 19 dicembre 2016, n. 1354 trasmessa dalla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti con nota del 22 marzo 2017 - Sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, del 25 settembre 2012, n. 894.**

– Sentenza della Corte dei conti - sezione II giurisdizionale centrale d'appello, del 19 dicembre 2016, n. 1354; Nota della Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti del 22 marzo 2017, n. 0005627-22/03/2017-PR\_LAZ-T61-P; Sentenza della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, del 25 settembre 2012, n. 894.

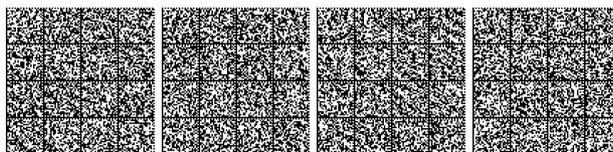
Ricorso del Presidente della Repubblica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587 - PEC roma@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici *ex lege* è domiciliato in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12, giusta decreto presidenziale in data 10 aprile 2017 (doc. 1), propone ricorso per conflitto di attribuzione, ai sensi dell'art. 134 Cost. e dell'art. 37 legge n. 87 del 1953, con contestuale richiesta di tutela cautelare, nei confronti della Corte dei conti, in persona del Presidente *pro tempore* in riferimento alla sentenza n. 1354/2016, depositata il 19 dicembre 2016 della Corte dei conti, della sez. II Giurisdizionale centrale d'appello (doc. 2), trasmessa dalla Procura Regionale per il Lazio della Corte dei conti con nota n. 0005627-22/03/2017-PR\_LAZT61-P, del 22 marzo 2017 (doc. 3), riguardante l'esecuzione di tale decisione, recante condanna di alcuni dipendenti della Presidenza della Repubblica (Gianni Gaetano e Di Pietro Paolo) al risarcimento dei danni verificatisi per ammanchi di cassa presso la Tenuta di Castelporziano, nonché alla sentenza n. 894/2012 del 25 settembre 2012, della sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio (doc. 4) e ad ogni altro atto presupposto e comunque connesso o collegato.

Con la citata sentenza n. 1354/2016, la Corte dei conti, della sez. II giurisdizionale centrale d'appello, nel respingere l'appello proposto dal signor Paolo Di Pietro e nell'accogliere parzialmente l'appello proposto dal Procuratore generale, condannando i signori Gianni Gaetano e Paolo Di Pietro — già dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica — al pagamento di somme in favore della Presidenza della Repubblica, ha confermato la propria «giurisdizione» già ritenuta in primo grado.

E chiede l'annullamento della sentenza in epigrafe indicata, nonché di ogni altro atto preordinato, o comunque connesso.

IN FATTO

La vicenda da cui origina il presente ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nasce da accertamenti effettuati dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica sulla gestione della contabilità della Tenuta presidenziale di Castelporziano, facente parte della dotazione del Presidente della Repubblica (ex art. 84 Cost. e art. 1 della legge n. 1077 del 1948), all'esito dei quali erano risultati ammanchi (relativamente al periodo compreso tra il 2002 ed il 2008) per alcuni milioni di Euro (poi quantificati in sede giudiziaria in € 4.631.691,96).



Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica ha provveduto, a suo tempo, ad informare tempestivamente l'Autorità giudiziaria trasmettendo, con nota del 27 marzo 2009, l'esposto dell'allora Capo del Servizio ragioneria e tesoreria del Segretariato generale.

L'Autorità giudiziaria, informata di quanto sopra, ha promosso procedimento penale per determinati reati nei confronti di alcuni dipendenti, conclusosi con la sentenza n. 8262/2013 del 23 aprile 2013 (doc. 5) di condanna in via definitiva di uno dei dipendenti coinvolti e, relativamente ad un altro dipendente imputato, con sentenza n. 921/2011 dell'11 aprile 2011 (doc. 6) di applicazione della pena su richiesta delle parti.

La Presidenza della Repubblica ha agito tempestivamente in giudizio negli anni 2009-2010 dinanzi al giudice ordinario (Tribunale civile di Roma) ottenendo (previa riunione dei vari giudizi instaurati) la condanna di alcuni dipendenti, come si dirà appresso, con la favorevole sentenza n. 16997 del 4 agosto 2015 (doc. 7), avverso la quale pende, allo stato, appello proposto dall'Amministrazione in relazione al mancato accoglimento in primo grado della domanda proposta nei confronti di uno dei convenuti (la Corte d'appello ha fissato l'udienza di precisazione delle conclusioni per il giorno 20 novembre 2019).

Con tale sentenza (n. 16997 del 2015) del Tribunale ordinario di Roma, seconda sezione civile, adito dalla Presidenza della Repubblica, sono stati condannati due dipendenti al pagamento, in solido fra loro, in favore della Presidenza della Repubblica, della somma di € 4.631.691,96, nonché della ulteriore somma di € 100.000,00 a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale (precisamente, di danno all'immagine, parimenti richiesto dalla Presidenza della Repubblica).

Parallelamente, la Procura regionale del Lazio della Corte dei conti, ha avviato a suo tempo un'istruttoria sugli stessi illeciti correlati all'utilizzo di risorse della Tenuta presidenziale di Castelporziano.

La Presidenza della Repubblica, venuta a conoscenza del procedimento per responsabilità amministrativa instaurato dalla Procura regionale della Corte dei conti nei confronti di alcuni dipendenti per i medesimi fatti per i quali la Presidenza aveva già agito in sede civile e ritenendo che l'operato della Corte dei conti non fosse rispettoso delle prerogative connesse alla posizione di speciale autonomia del Presidente della Repubblica, ha proposto ricorso per regolamento di giurisdizione ex art. 41 codice di procedura civile comma 2 e art. 368 codice di procedura civile, di cui si dirà in seguito, chiedendo che la Corte di cassazione dichiarasse che la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Lazio, con la sentenza n. 894/2012 (con la quale erano stati condannati un dipendente al pagamento della somma di € 954.222,00 ed un altro al pagamento della somma di € 477.000,00), aveva leso le prerogative presidenziali.

Con ordinanza del 20 novembre 2013, n. 26035 (doc. 8), le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno dichiarato inammissibile il ricorso proposto dalla Presidenza della Repubblica (ed inammissibile il ricorso incidentale proposto dal signor Di Pietro), rilevando, per quanto di maggiore interesse in questa sede, quanto segue: «(...) è interessante ricordare la pronuncia n. 129 del 1981 emessa dalla Corte costituzionale che ha affermato che non spetta alla Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio contabile i tesoriери della Presidenza della Repubblica (e della Camera e del Senato); con riferimento ai limiti della giurisdizione contabile nel conflitto con organi costituzionali di vertice fra i quali la Presidenza della Repubblica.

E ciò perchè il fondamento normativo della giurisdizione contabile della Corte dei conti posto nell'art. 103 Cost., comma 2, non risulta dotato di un'assoluta ed immediata operatività in tutti i casi.

La capacità espansiva del T.U. n. 1214 del 1934 — è stato nuovamente rilevato —, incontra, infatti, i limiti dell'idoneità oggettiva delle materie e del rispetto delle norme e dei principi costituzionali (v. anche sentenza n. 110 del 1970, sentenza n. 102 del 1977).

È stato, quindi, mediante il conflitto sollevato davanti alla Corte costituzionale ad essere stato risolto quel caso; ciò dimostrando che quello è lo strumento corretto per la denuncia di situazioni costituenti materia di conflitto fra poteri dello Stato.

Il conflitto che sussiste, non solo nei casi in cui si controverte circa la spettanza di una stessa attribuzione, ma anche quando si discute circa l'estensione della giurisdizione propria della Corte dei conti, nel rapporto con l'autonomia organizzativa e funzionale rivendicata dai tre organi costituzionali che hanno sollevato il conflitto» (v. Corte costituzionale n. 129 del 1981 in motiv.).

Nelle more, la Presidenza della Repubblica provvedeva comunque, nei confronti dei singoli dipendenti interessati, ad adottare, in via amministrativa, ogni più opportuna iniziativa a tutela della garanzia patrimoniale delle proprie ragioni creditorie, mediante vari atti di fermo amministrativo, sequestro, pignoramento ed iscrizione di ipoteca.

Con atto notificato il 20 novembre 2012 e depositato il 12 dicembre 2012, uno dei dipendenti condannato in primo grado ha proposto appello avverso la citata sentenza (n. 894/2012) della Sezione giurisdizionale per il Lazio della Corte dei conti.



Con la sentenza n. 1354/2016, depositata il 19 dicembre 2016, in epigrafe indicata, la Corte dei conti, sez. II Giurisdizionale centrale d'appello, nel respingere l'appello proposto da uno dei due soggetti condannati in primo grado e nell'accogliere parzialmente l'appello proposto dal Procuratore generale, confermando la propria «giurisdizione» già ritenuta in primo grado, ha condannato uno dei soggetti già ritenuti responsabili in primo grado al pagamento dell'importo di € 4.631.691,96 (allineandosi, così, al quantum già liquidato in sede civile) e ha condannato l'altro dipendente — che era stato assolto sia in sede penale che civile — in solido, limitatamente al pagamento della somma di € 550.000,00 (cifra anch'essa superiore a quella ritenuta in primo grado) ricompresa nella predetta somma di € 4.631.691,96, in favore della Presidenza della Repubblica.

#### IN RITO

Dalle premesse in fatto e dalla sentenza qui impugnata in una ad ogni atto ad essa presupposto e collegato, si evince che la Corte dei conti si è ritenuta pienamente legittimata ad agire in giudizio nell'interesse del Segretario generale della Presidenza della Repubblica. Ciò sulla base di un'interpretazione radicalmente contrastante con la sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 129 del 1981, che, come noto, ha escluso la competenza del giudice contabile nei confronti degli organi costituzionali.

La decisione assunta dalla Corte dei conti con la sentenza impugnata (nonché ogni atto ad essa presupposto e comunque connesso), alla stregua della giurisprudenza costituzionale che verrà anche in seguito richiamata, si ritiene palesemente lesiva della sfera di autonomia, costituzionalmente garantita, della Presidenza della Repubblica.

In sostanza, la Corte dei conti si è ritenuta legittimata ad agire ed a proseguire nella iniziativa autonomamente avviata, senza essere stata in proposito compulsata dalla Presidenza della Repubblica — che aveva tempestivamente adito il Tribunale civile di Roma — pur nella consapevolezza delle rispettive attribuzioni costituzionali, come delineate, in particolare, nella nota sentenza n. 129 del 1981 di codesta ecc.ma Corte.

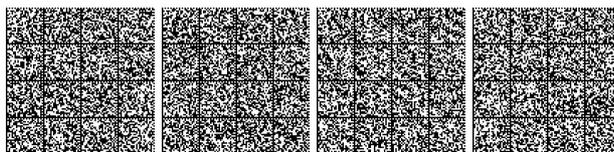
Dal tenore, anche testuale della citata sentenza n. 1354 del 2016 della Corte dei conti, si evince chiaramente come la stessa intenda scardinare il perimetro di attribuzioni costituzionali delineato da codesta ecc.ma Corte, posto che muove proprio dal presupposto della mancata adesione, da parte della stessa, alle affermazioni contenute nella citata sentenza n. 129 del 1981.

A questo punto, si pone l'esigenza di sottoporre nuovamente a codesta ecc.ma Corte la questione della delimitazione delle rispettive attribuzioni costituzionali, al fine di acclarare il corretto ambito di competenze della Corte dei conti.

Del resto, con riferimento all'interesse a ricorrere, codesta ecc.ma Corte ha ripetutamente affermato che l'ente territoriale o il potere dello Stato ricorrente o resistente nel giudizio instaurato da un ricorso per conflitto di attribuzione non dispone dell'attribuzione costituzionale di cui si controverte (sentenze n. 44 del 1957, n. 77 del 1958, n. 58 del 1959, n. 3 del 1964, n. 171 del 1971, a cui si richiamano le più recenti sentenze n. 389 del 1995 e n. 95 del 2003), sul rilievo che oggetto del conflitto non è tanto la legittimità dell'atto che l'ha generato, quanto la lesione delle attribuzioni costituzionali (sentenza n. 95 del 2003). Dette attribuzioni, secondo codesta ecc.ma Corte, «non sono disponibili, perché discendono direttamente da norme costituzionali, con la conseguenza che ad esse non può applicarsi l'istituto dell'acquiescenza» (sentenza n. 369 del 2010).

Appare utile ricordare che l'affermazione da ultimo richiamata è stata resa nell'ambito di giudizi instaurati per ricorso per conflitto di attribuzione tra enti, ma si ritiene che ben possa essere estesa ai conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato. Ciò tanto più in ragione della disciplina processuale dei conflitti tra poteri dello Stato, che, come noto, è volta a favorire la risoluzione delle controversie mediante apposite intese extra-giudiziarie, come risulta, da un lato, dalla mancata fissazione, nella legge n. 87 del 1953, di termini di decadenza per la proposizione del ricorso, e, dall'altro, dalla previsione di una struttura «bifasica» del procedimento di risoluzione di tali conflitti, funzionale a delimitare il più possibile questo tipo di processo (ed i relativi soggetti e oggetto), così da minimizzarne l'impatto sulle scelte proprie del «campo politico» (sentenze n. 116 del 2003 e n. 58 del 2004).

Ciò che con il presente conflitto si chiede, quindi, è che venga ritenuta l'interferenza, da parte della Corte dei conti, nella sfera delle competenze dell'Organo costituzionalmente garantite, con annullamento degli atti lesivi della attribuzione della Presidenza della Repubblica (della sentenza in epigrafe indicata, di quella di primo grado, nonché di tutti gli atti preordinati o comunque collegati).



Con riguardo alla legittimazione soggettiva del Presidente della Repubblica a sollevare il conflitto tra poteri, essa risulta pacifica alla stregua della giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 129 del 1981, n. 200 del 2006 e n. 1 del 2013, nonché ordinanze n. 150 del 1980, n. 354 del 2005 e n. 218 del 2012).

L'ammissibilità del conflitto deve ritenersi confermata anche sotto il profilo oggettivo, atteso che il presente ricorso non è volto a censurare un *error in iudicando* (sentenza n. 81 del 2012), così trasformandosi in inammissibile strumento d'impugnazione di decisioni giudiziarie (sentenza n. 259 del 2009 e ordinanza n. 117 del 2006), ma prospetta un conflitto «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» (art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953), a seguito di menomazione della Presidenza della Repubblica determinata dall'impugnata sentenza della Corte dei conti.

In un recente caso, sotto questo profilo non dissimile, codesta ecc.ma Corte ha infatti dichiarato ammissibile un ricorso per conflitto sollevato da altro organo costituzionale (il Governo della Repubblica), con il quale veniva censurata una sentenza della Corte di cassazione. In quel precedente, alla stessa stregua del presente ricorso, il ricorrente contestava, «l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei propri confronti (sentenze n. 88 del 2012, n. 195 del 2007 e n. 276 del 2003)» e, conseguentemente, «lamentava il superamento, per mezzo della sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, dei limiti che tale potere incontra nell'ordinamento, a garanzia delle attribuzioni costituzionali del Governo» (sentenza n. 52 del 2016, punto n. 3.2 del «Considerato in diritto»).

Pacifica, peraltro, sempre con riguardo ai profili oggettivi del conflitto, è da ritenersi l'ammissibilità di un conflitto tra poteri avente ad oggetto atti giurisdizionali (tra le tante, sentenze n. 66 del 1964, n. 285 del 1990, n. 276 del 2003, n. 195 del 2007, n. 88 del 2012, nonché, da ultimo, n. 52 del 2016).

Infine, sempre in rito, si ricorda altresì che la legge n. 87 del 1953 non prevede alcun termine di decadenza per la proposizione del ricorso e che la giurisprudenza costituzionale, una volta ammesso il conflitto di attribuzione tra poteri su atto giurisdizionale, ha affermato l'ammissibilità del conflitto anche avverso una sentenza definitiva (sentenze n. 66 del 1964; n. 285 del 1990; n. 52 del 2016).

Si ricorda infine che, proprio avuto riguardo alla vicenda in argomento, le SS.UU. della Suprema Corte di cassazione, con la sopra citata ordinanza n. 26035 del 2013, hanno ribadito, in sede di regolamento di giurisdizione proposto dalla Presidenza della Repubblica, che «lo strumento corretto per la denuncia di situazioni costituenti materia di conflitto fra poteri dello Stato», è appunto il conflitto di attribuzioni, evidenziando altresì quanto segue: «(...)è interessante ricordare la pronuncia n. 129 del 1981 emessa dalla Corte costituzionale che ha affermato che non spetta alla Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio contabile i tesoriери della Presidenza della Repubblica (e della Camera e del Senato); con riferimento ai limiti della giurisdizione contabile nel conflitto con organi costituzionali di vertice fra i quali la Presidenza della Repubblica.

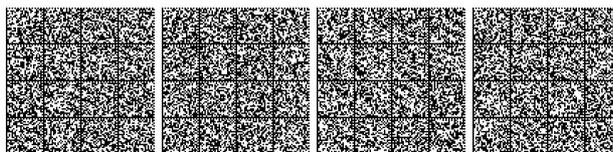
E ciò perchè il fondamento normativo della giurisdizione contabile della Corte dei conti posto nell'art. 103 Cost., secondo comma, non risulta dotato di un'assoluta ed immediata operatività in tutti i casi.

La capacità espansiva del T.U., n. 1214 del 1934 — è stato nuovamente rilevato —, incontra, infatti, i limiti dell'idoneità oggettiva delle materie e del rispetto delle norme e dei principi costituzionali (v. anche sentenza n. 110 del 1970, sentenza n. 102 del 1977).

È stato, quindi, mediante il conflitto sollevato davanti alla Corte costituzionale ad essere stato risolto quel caso; ciò dimostrando che quello è lo strumento corretto per la denuncia di situazioni costituenti materia di conflitto fra poteri dello Stato.

Il conflitto che sussiste, non solo nei casi in cui si controverte circa la spettanza di una stessa attribuzione, ma anche quando si discute circa l'estensione della giurisdizione propria della Corte dei conti, nel rapporto con l'autonomia organizzativa e funzionale rivendicata dai tre organi costituzionali che hanno sollevato il conflitto» (v. Corte cost. n. 129 del 1981 in motiv.).

Pertanto, si chiede che codesta ecc.ma Corte affermi che il giudizio di responsabilità conclusosi con la sentenza n. 1354/2016, depositata il 19 dicembre 2016 (a seguito delle camere di consiglio del 4 ottobre e del 14 dicembre 2016), della Sezione II Giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti, trasmessa alla Presidenza della Repubblica, per la sua esecuzione, dalla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti, con la nota del 22 marzo 2017 richiamata in epigrafe, riguardante dipendenti della Presidenza della Repubblica per attività comunque riconducibili all'ambito organizzativo dotato di autonomia costituzionalmente tutelata, concreti interferenza della stessa nelle attribuzioni riservate all'organo costituzionale e che, per l'effetto, annulli ogni atto lesivo del principio dell'essenzialità della Presidenza della Repubblica dalla giurisdizione contabile, nonché ogni atto presupposto o comunque connesso.



*Nel merito.*

Con la sentenza summenzionata, trasmessa alla Presidenza della Repubblica, per la sua esecuzione, dalla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti, con la citata nota del 22 marzo 2017, nonché con una pluralità di atti, a partire dall'avvio dell'azione di responsabilità per danno erariale da parte della Procura regionale per il Lazio, la Corte dei conti ha ritenuto la propria «giurisdizione» impropriamente assimilando, evidentemente, la Presidenza della Repubblica ad una pubblica amministrazione.

In tal modo la Corte dei conti, come si evidenzierà nel prosieguo, da un lato ha esorbitato dai suoi poteri, alla luce di quanto previsto dall'art. 103, comma secondo, Cost., dall'altro ha invaso la competenza del Presidente della Repubblica costituzionalmente attribuita dall'art. 84, comma terzo, Cost., in evidente contrasto con una chiara consuetudine costituzionale.

Ma nella specie non si tratta, come si dirà anche in seguito, e come già ritenuto dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con ordinanza del 20 novembre 2013, n. 26035, di «giurisdizione» (in tale ordinanza è stato invero ribadito che «lo strumento corretto per la denuncia di situazioni costituenti materia di conflitto fra poteri dello Stato», non poteva che essere quello del conflitto di attribuzioni).

Si legge infatti nella decisione (*cf.* pag. 10 e segg.) della Corte dei conti qui impugnata ed in epigrafe indicata, quanto segue (enfasi aggiunta): «Circa il difetto assoluto di giurisdizione (...) si rammenta in primo luogo che le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con ordinanza n. 26035 del 2013, hanno dichiarato “inammissibili” sia il ricorso per regolamento di giurisdizione proposto dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, in applicazione dell'art. 41, comma 2, codice di procedura civile, sia il controricorso proposto dal sig. Di Pietro (...). Ovviamente, la decisione di rito non ha dato luogo ad alcun giudizio sulla giurisdizione della Corte dei conti per la controversia qui all'esame; ravvisa, peraltro, il Collegio che debba essere confermata la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile, già affermata dalla Sezione territoriale.

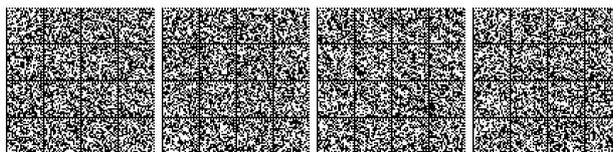
Appare in primo luogo indubbio, non solo che deroghe alla giurisdizione in favore di una giurisdizione domestica (o autodichia) debbono essere espressamente previste o consentite da disposizioni costituzionali (*cf.* Cassazione SS.UU. n. 6529/2010, n. 12614/1998), ma anche che deroghe di tal fatta sono sempre di stretta interpretazione (Corte cost. n. 129/1981). Nella fattispecie manca una disposizione costituzionale che escluda, direttamente o indirettamente, l'assoggettamento dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica ai giudizi di responsabilità per danno erariale di cui conosce la Corte dei conti.

In secondo luogo, non può dubitarsi che i giudizi di responsabilità per danno erariale siano diversi e distinti dall'ordinario contenzioso sul rapporto di lavoro dei dipendenti del Segretariato generale, ricompreso nell'«autodichia» della Presidenza della Repubblica riconosciuta dai regolamenti presidenziali n. 81/1996 e n. 89/1996, peraltro oggetto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato recentemente sollevato dalle Sezioni Unite della Cassazione con ordinanza n. 740/2015.

Inoltre, i giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per il risarcimento del danno erariale restano ben distinti anche dai giudizi di conto celebrati dinanzi alla stessa Corte; giudizi — questi ultimi — che sono caratterizzati, a differenza dei primi (come evidenziato dalla Procura generale), da «necessarietà, ufficiosità, automaticità, continuità, pervasività, inquisitorietà». Né risulta, per i giudizi di responsabilità, la «consuetudine costituzionale» sulla base della quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 129/1981, aveva (discutibilmente, ad avviso del Collegio) ritenuto di escludere il tesoriere della Presidenza della Repubblica dall'obbligo di presentare il conto giudiziale previsto dall'art. 74 del regio decreto n. 2240/1923.

In definitiva, si ritiene che per il risarcimento del danno erariale causato dai dipendenti della Presidenza della Repubblica vigano i principi comuni, nel senso che le due azioni — l'azione di responsabilità amministrativa davanti al giudice contabile e l'ordinaria azione civilistica di responsabilità — coesistono senza difficoltà atteso che la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione, ma di proponibilità della domanda (*cf.* Cassazione SS.UU. n. 22114/2014, n. 64/2014, n. 63/2014, n. 11/2012, n. 27092/2009). E, quindi, il coesistere delle due diverse azioni, aventi presupposti e finalità diversi, non determina un conflitto di giurisdizioni, ma soltanto un'eventuale preclusione all'esercizio di un'azione quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita (così: Cassazione SS.UU. n. 8927/2014); preclusione che nella specie è certamente da escludere, tenuto conto che non risulta da alcun atto di causa che — a seguito del giudizio civile esitato con la sentenza del Tribunale di Roma n. 16997 del 2015 — la Presidenza della Repubblica sia stata reintegrata del danno quantificato in quella sentenza in euro 4.631.691,96.

L'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione (...) va in definitiva respinta».



La summenzionata sentenza pone diversi problemi rispetto al principio di diritto che afferma l'esonazione della Presidenza della Repubblica dalla giurisdizione contabile, da cui segue, ed è questo il motivo per cui si ricorre dinanzi a codesta ecc.ma Corte, la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita dell'organo stesso.

La esclusiva competenza della Presidenza della Repubblica è stata infatti palesemente violata.

Giova peraltro ricordare che la Presidenza della Repubblica, come sopra accennato, aveva già promosso, a tutela delle proprie autonome ragioni riguardanti la medesima vicenda, azione giudiziaria dinanzi al Giudice ordinario (Tribunale civile di Roma) che, con sentenza n. 16697, depositata il 4 agosto 2015 (successivamente impugnata e relativamente alla quale pende tuttora appello dinanzi alla Corte d'appello civile di Roma), ha condannato i signori Gianni Gaetano, all'epoca dei fatti titolare dell'ufficio contabilità della Tenuta di Castelporziano, e Alessandro Demichelis, al tempo Direttore della Tenuta di Castelporziano (quest'ultimo non condannato dalla Corte dei conti, che ha invece condannato il Di Pietro, allora cassiere-contabile, in solido con il Gaetano, limitatamente alla somma di euro 550.000,00 — compresa nell'importo di euro 4.631.691,96) —, ritenendoli condebitori solidali e liquidando, in favore della Presidenza attrice, la somma di € 4.631.691,96, oltre alla rivalutazione monetaria ed interessi dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'ammacco, al saldo, nonché la somma di € 100.000,00 (sempre in solido fra i medesimi) oltre agli interessi al tasso legale ex art. 1284 del codice civile, con decorrenza dalla data di pubblicazione della sentenza fino al pagamento, per «danno non patrimoniale» (all'immagine).

Tale ulteriore voce di danno (non patrimoniale), è stata liquidata dal Giudice civile in relazione ad apposita domanda in tal senso formulata da parte attrice, cioè dalla Presidenza della Repubblica, mentre non risulta essere stata presa in alcuna considerazione dalla Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti nell'avvio dell'azione di responsabilità, né, quindi, dalla Sezione giurisdizionale.

Conseguentemente, come si dirà in seguito, dall'«eventuale preclusione all'esercizio di un'azione quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita», sostenuta dalla Corte dei conti nella sentenza qui impugnata a sostegno della propria «giurisdizione», potrebbe derivare alla Presidenza della Repubblica un ulteriore danno anche in termini di mancato ristoro del pur evidente danno all'immagine subito, neppure richiesto dalla Corte dei conti.

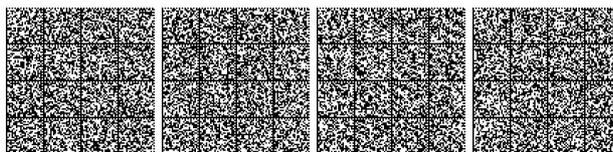
Si precisa, fra l'altro, che, mentre il Giudice ordinario, con la sentenza n. 16697 depositata il 4 agosto 2015, ha condannato in favore della Presidenza della Repubblica, in solido fra loro, per l'intero (oltre al detto danno non patrimoniale, non liquidato dalla Corte dei conti) i signori Gianni Gaetano e Alessandro Demichelis al pagamento della somma di € 4.631.691,96, oltre accessori, la Corte dei conti ha condannato il signor Gianni Gaetano al pagamento della somma di € 4.631.691,96 oltre accessori ed il signor Paolo Di Pietro, in solido con il signor Gianni Gaetano, solo limitatamente alla somma di € 550.000,00, oltre accessori (compresa nel detto importo di € 4.631.691,96).

Giova peraltro ricordare, che, impregiudicato quanto sopra rilevato, che, come noto, la Corte dei conti può applicare il c.d. potere di «riduzione» dell'addebito previsto sin dal regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (art. 83), a norma del quale la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».

Tale disposizione non risulta essere stata abrogata (neppure dal Codice di giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174 del 2016, in vigore, come noto, dal 7 ottobre 2016).

È quindi peraltro evidente come, anche in via generale, l'azione promossa dinanzi al Giudice ordinario possa garantire il recupero ed il ristoro di tutte le voci di danno richieste e soprattutto dell'intero danno subito e non solo di parte dello stesso (come peraltro è, nella specie, confermato *ex actis*, confrontando le rispettive decisioni, una delle quali, come si è detto, non contiene alcun riferimento al danno non patrimoniale, e soprattutto risulta, nel suo complesso, assai meno garantista della possibilità di recuperare le somme in questione, in considerazione del fatto che, come si è detto, a differenza del Giudice ordinario, la Corte dei conti ha condannato esclusivamente il signor Gianni Gaetano al pagamento dell'intera somma di € 4.631.691,96 ed il signor Paolo Di Pietro, in solido con il signor Gianni Gaetano, solo limitatamente alla somma di € 550.000,00, (compresa nel detto importo di € 4.631.691,96).

Quanto sostenuto nella sentenza qui impugnata relativamente al «coesistere delle due diverse azioni [dinanzi al Giudice ordinario e dinanzi alla Corte dei conti per danno erariale, ndr], aventi presupposti e finalità diversi, non determina un conflitto di giurisdizioni, ma soltanto un'eventuale preclusione all'esercizio di un'azione quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita», sembra ancor più sottolineare l'interferenza nelle attribuzioni presidenziali, dal momento che, essendo già intervenuta la sentenza della Corte dei conti di secondo grado prima di quella del Giudice ordinario, dinanzi al quale pende tuttora l'appello, sarebbe ormai, ad avviso della Corte dei conti, sostanzialmente precluso l'ulteriore corso dell'azione intentata, per la medesima vicenda, dalla Presidenza della Repubblica, che, sua sponte, ha a suo tempo adito l'Autorità giudiziaria ordinaria, ottenendo, in primo grado, la condanna al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale.



La pronuncia della Corte dei conti si sovrappone dunque a quella più favorevole, già resa dal Giudice ordinario, che crea, contrariamente, peraltro, a quanto ritenuto dalla Corte dei conti nella sentenza qui impugnata, un potenziale conflitto tra «giudicati».

Oltre alla ulteriore voce di danno — non patrimoniale — riconosciuta dal Tribunale civile e non dalla sez. II Giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti, è invero sufficiente confrontare i dispositivi delle due sentenze (quella qui impugnata e quella del Tribunale ordinario di Roma, II sezione civile, n. 16997 del 4 agosto 2015, relativamente alla quale pende tuttora, come detto, il giudizio di appello dinanzi alla Corte d'appello civile di Roma) per riscontrare che la condanna dell'una è riferita a soggetti diversi da quelli dell'altra, con ciò potendo concretare, peraltro in danno della Presidenza della Repubblica per la denegata ipotesi in cui dovesse accedersi alla tesi sostenuta dalla Corte dei conti, una sovrapposizione di decisioni.

Ed invero, la Corte dei conti ha condannato «Gianni Gaetano al pagamento (...) dell'importo di euro 4.631.691,96 oltre rivalutazione monetaria dal 1° gennaio 2009 alla data di deposito della sentenza di primo grado e interessi legali sull'importo rivalutato dalla data di deposito della sentenza di primo grado al soddisfo» e «Paolo Di Pietro al pagamento (...) limitatamente alla somma di euro 550.000,00 (compresa nell'importo di euro 4.631.691,96) con rivalutazione monetaria e interessi da calcolarsi secondo le modalità sopra indicate»; il Tribunale civile di Roma, invece, ha condannato i signori Gianni Gaetano e Alessandro Demichelis (quest'ultimo non condannato, come si è visto, dalla Corte dei conti) al pagamento, in solido (per l'intero) fra loro, della somma di «€ 4.631.691,96 oltre alla rivalutazione monetaria ed interessi dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'ammanco al saldo», nonché ad € 100.000,00 (sempre in solido fra i medesimi) oltre agli interessi come da dispositivo; nella stessa sede civile, è stato ritenuto che, relativamente al Di Pietro, condannato, come si è visto, dalla Corte dei conti, non fosse stata fornita la prova «che (...) avesse prelevato somme di denaro senza restituirle, né del suo coinvolgimento nella verifica degli ammanchi, né la prova di tale coinvolgimento è emersa dal processo penale» e che, «pur avendo il Di Pietro prelevato (e sempre restituito) denaro dalla cassa, non sono emersi in maniera adeguata né la compartecipazione consapevole alle condotte gravemente colpose e dolose del Gaetano e del Demichelis, le quali hanno determinato o non impedito gli ammanchi riscontrati, né l'attribuzione al Di Pietro di mansioni tali da consentire ed affermare che questi avesse posto in essere condotte commissive o omissive eziologicamente legate agli ammanchi della contabilità».

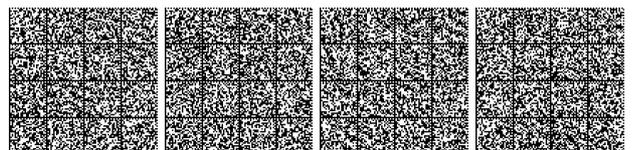
Il legislatore ha peraltro anche recentemente confermato di voler mantenere circoscritto il perimetro dei dipendenti ai quali la «notizia di danno erariale» è riferita, con l'art. 51, comma 7, del decreto legislativo n. 174 del 2016, che così recita: «La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

Quindi, ancora una volta, il legislatore ha riferito la notizia di danno erariale e con essa l'azione di responsabilità ai (soli) «dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001», ed a quelli degli altri organismi ed enti ivi puntualmente indicati (con elencazione da ritenersi, anche alla luce della granitica giurisprudenza costituzionale in materia, certamente tassativa), ma non anche, per evidente ed immutato rispetto delle funzioni presidenziali, nei confronti di coloro che svolgono attività lavorativa ad esse funzionale.

L'erroneità del presupposto da cui parte la Corte dei conti negli atti qui impugnati risiede, evidentemente, nella confusione tra organo costituzionale e pubblica amministrazione.

L'equivoco, in cui sono palesemente cadute dapprima la Procura e, successivamente, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti poi, risulta palese: esse hanno confuso o voluto confondere, posto il chiaro tenore della sentenza, un organo costituzionale con una pubblica amministrazione e, ciò che risulta più grave, hanno avviato un'azione di responsabilità nei riguardi di coloro che prestavano la propria attività lavorativa presso la Presidenza della Repubblica in chiara ed aperta violazione della Costituzione (con particolare riguardo agli articoli 84 e 87), per le ragioni che di seguito si illustrano.

Si ritiene invero che la semplice lettura della Costituzione e della giurisprudenza costituzionale avrebbero dovuto scongiurare il presente ricorso per conflitto di attribuzione, che la Corte dei conti, nel confermare, sul punto, la sentenza di primo grado, disattendendo l'eccezione di difetto di giurisdizione, ma soprattutto nel manifestare espressamente una posizione di non condivisione della sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 129 del 1981 (ciò emerge palesemente dalle parole con cui la Corte dei conti si esprime in sentenza, ove si legge che «con la sentenza n. 129/1981, aveva (discutibilmente, ad avviso del Collegio) ritenuto di escludere il tesoriere della Presidenza della Repubblica dall'obbligo di presentare il conto giudiziale previsto dall'art. 74 del regio decreto n. 2240/1923»), sembra piuttosto aver inteso in qualche modo sollecitare.



Non solo, ma nella sentenza *de qua* la Corte dei conti, pur ribadendo concetti non condivisibili di cui si dirà in seguito (perché palesemente contrastanti con il principio di unitarietà della materia contabile) precisando che i giudizi di responsabilità non sono caratterizzati, a differenza dei giudizi di conto «da “necessarietà, ufficiosità, automaticità, continuità, pervasività, inquisitorialità”», ritenendoli dunque, si desume a contrario, non «necessari», mostra di voler pervicacemente insistere nella propria (fino a quel momento ancora rimediabile) invasione delle attribuzioni costituzionali della Presidenza della Repubblica, attribuzioni ulteriormente impropriamente invase dalla sopra citata nota del 22 marzo 2017, con la quale la Procura regionale per il Lazio della Corte dei conti, ha trasmesso, per l'esecuzione, la sentenza in questione.

Come sopra evidenziato, il legislatore ha anche recentemente confermato di voler mantenere circoscritto il perimetro dei dipendenti ai quali la «notizia di danno erariale» è riferita, con l'art. 51, comma 7, del decreto legislativo n. 174 del 2016, che così recita: «La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato (...)».

Nonostante quindi il legislatore si fosse anche *medio tempore* correttamente determinato a non contemplare, come in precedenza non ha mai contemplato, i dipendenti dell'Organo costituzionale nell'ambito dei dipendenti ai quali la notizia di danno erariale è riferita, sono intervenute sia la sentenza *de qua*, sia la nota della Procura regionale per il Lazio, da ultimo citata, nella quale ultima viene tra l'altro menzionato l'art. 212 del Codice di giustizia contabile, ed allegata persino una circolare dell'Ufficio monitoraggio sentenze di condanna della Procura regionale per il Lazio che, la Corte dei conti, «invita» la Presidenza della Repubblica a «seguire».

Risulta davvero aberrante anche solo ipotizzare che un ufficio della Corte dei conti possa monitorare l'attività dell'apparato funzionale all'esercizio delle attribuzioni del Presidente della Repubblica.

Tali atti continuano a dimostrare l'ostinazione con cui la Corte dei conti ha deliberatamente ed anche testualmente, attesa la asserita, palesata messa in discussione di quanto affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 129 del 1981 — inteso colpire, impropriamente, le attribuzioni presidenziali, invadendole, tentando così di incidere gravemente sull'autonomia e sull'indipendenza dell'Organo stesso.

Inoltre, poiché, come sopra accennato, dai vari atti posti in essere dalla Corte dei conti, dalla sentenza n. 1354/2016 ed anche dalla lettera della Procura regionale per il Lazio del 22 marzo 2017, di trasmissione della stessa per la sua esecuzione, emerge peraltro una chiara confusione dell'organo costituzionale con una pubblica amministrazione, con conseguente, indebita ingerenza della Corte dei conti nell'autonomia costituzionale dell'organo, non risulterà irriverente effettuare, nell'odierna altissima sede, la ricostruzione che segue.

Come noto, l'art. 84, terzo comma, della Costituzione, prevede che «L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge».

L'art. 1 della legge 9 agosto 1948, n. 1077, in attuazione dell'art. 84, terzo comma, Cost., ha previsto che «La dotazione del Presidente della Repubblica, prevista dal terzo comma dell'art. 84 della Costituzione, è costituita dal Palazzo del Quirinale, dai fabbricati San Felice e Martinucci e collegata autorimessa siti in Roma, via, della Dataria, rispettivamente ai nn. 21, 14, nonché dalla tenuta di Castelporziano esclusi tutti i terreni attualmente affittati, e da tutti i mobili e le pertinenze dei beni medesimi.

È altresì assegnata alla dotazione del Presidente della Repubblica la somma annua (...) da stanziarsi nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro e da corrispondersi in dodici mensilità.».

Ai sensi delle citate disposizioni, quindi:

se la dotazione del Presidente è (e non può che essere) determinata per legge, e se la legge ha previsto, nell'ambito della stessa, la «tenuta di Castelporziano (...) e (...) tutti i mobili e le pertinenze dei beni medesimi», è evidente che ogni determinazione su tali beni non può che essere rimessa al Presidente della Repubblica;

analogamente, la somma annua assegnata al Presidente della Repubblica, dell'art. 1, comma 2, della legge n. 1077/1948, ai sensi dell'art. 84, terzo comma, è determinata dalla legge ed è quindi obbligatoriamente stanziata, per legge, nella misura dalla stessa legge indicata.

Ciò comporta che solo ed esclusivamente l'organo costituzionale può assumere determinazioni con riguardo a tutti i beni rientranti nella dotazione prevista dalla Costituzione ed individuata, esclusivamente nella sua concreta e complessiva consistenza, dalla legge.



La Corte dei conti, nella sentenza qui impugnata, pone la questione in termini non corretti, verosimilmente per tentare di giustificare la sua indebita interferenza nelle attribuzioni presidenziali, traendo spunti da tematiche differenti, comunque non attinenti alla fattispecie: qui non si tratta, come affermato in sentenza, di riconoscere o meno «deroghe alla giurisdizione in favore di una giurisdizione domestica (o autodichia)» — come peraltro emerge chiaramente anche dalla citata ordinanza delle SS.UU. n. 26035 del 2013 con riguardo alla stessa vicenda — di negare o riconoscere la giurisdizione di un giudice in luogo di un altro, bensì di escludere, in radice, interferenze nel libero, indipendente ed autonomo esercizio delle funzioni presidenziali, che, diversamente, verrebbe sensibilmente compromesso.

La Corte dei conti, sostanzialmente, intende auto-attribuirsi quanto non previsto dalla Costituzione ed in contrasto con essa e con tutta la copiosa giurisprudenza costituzionale sopra richiamata (*expressis verbis*, come si è visto, mettendo addirittura in discussione quanto ritenuto nella sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 129 del 1981), nonché con le disposizioni normative che, nel tempo, mai hanno contemplato la Presidenza della Repubblica.

La Costituzione disciplina infatti, come noto, nell'ambito della Parte II, rubricata «Ordinamento della Repubblica», nel Titolo II, tutto ciò che concerne il Presidente della Repubblica, dalle modalità della sua elezione, alle sue funzioni;

in un diverso Titolo, il III, dedicato a «Il Governo», alla Sezione II (dopo la I, dedicata al «Consiglio dei Ministri»), rubricata «La pubblica amministrazione», disciplina «Le pubbliche amministrazioni», cioè le strutture amministrative serventi del Consiglio dei ministri e, dunque, dei singoli Ministri che ne fanno parte (ai sensi dell'art. 92, primo comma Cost., infatti, «Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri»), prevedendo che le stesse, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, primo comma, Cost.).

I commi successivi dell'art. 97 Cost., così dispongono:

«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.»

Dalla Carta costituzionale discende quindi chiaramente la peraltro ben nota distinzione tra Presidente della Repubblica e apparato necessario per l'espletamento delle sue funzioni, qual è il Segretariato generale, e pubblica amministrazione, ribadita dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 129 del 1981).

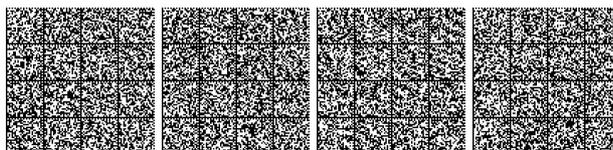
Codesta ecc.ma Corte ha infatti affermato che «la Presidenza della Repubblica (...) abbisogna di apposito apparato per l'esercizio delle funzioni presidenziali, in piena indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato» (Corte costituzionale, 10 luglio 1981, n. 129).

Non solo, ma, alla luce delle norme contenute nella Costituzione riguardanti la Corte dei conti, può osservarsi che, contrariamente a quanto si assume nella decisione qui impugnata, ivi si rinviene il preciso perimetro delle attribuzioni alla stessa assegnate, che non riguarda in alcun modo il Presidente della Repubblica né, conseguentemente, la sua dotazione (intesa come «mezzi» e risorse, anche umane, necessarie per assicurare l'autonomia e l'indipendenza delle funzioni presidenziali, poiché funzione della dotazione è garantire una «base» all'autonomia contabile e finanziaria dell'organo costituzionale ai detti fini), ivi incluso, necessariamente, il Segretariato generale nella sua interezza, di cui il Presidente può e deve liberamente disporre, anche con riguardo al recupero di eventuali non trasparenti utilizzi di parte della stessa, ma di propria, indipendente ed autonoma iniziativa (come nella specie, risulta *ex actis*, è peraltro avvenuto, con «risultati» maggiormente soddisfattivi degli interessi della Presidenza della Repubblica, avendo la medesima chiesto ed ottenuto, nel giudizio dalla stessa attivato, anche il risarcimento del danno non patrimoniale, di cui non v'è traccia nel giudizio dinanzi alla Corte dei conti).

Ed invero, come pure è ben noto, i commi secondo e terzo dell'art. 100 Cost. prevedono, rispettivamente, che «La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo».

Il perimetro delle attribuzioni è dunque chiaramente definito, ed il potere/dovere di controllo altrettanto chiaramente delineato anche laddove si precisa che «La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.».



Nessun rapporto prevede la Costituzione tra la Corte dei conti ed il Presidente della Repubblica.

Ove la Costituzione avesse ritenuto di estendere il controllo della Corte dei conti anche ad altri organi lo avrebbe fatto espressamente, come espressamente avrebbe, specularmente, previsto l'indipendenza dell'istituto e dei suoi componenti di fronte all'organo costituzionale; tale previsione, quindi, non sussistendo neppure in ipotesi una possibilità di interferenza, non si è evidentemente resa necessaria.

L'art. 103 Cost. prevede poi che «La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge».

È di tutta evidenza che, essendo la dotazione del Presidente della Repubblica, prevista, nella sua doverosità e specifica destinazione, dalla Costituzione, ed includendo la stessa tutto quanto necessario all'espletamento delle funzioni presidenziali, dunque il Segretariato generale, demandando la stessa norma costituzionale alla legge (solo) la determinazione della sua effettiva consistenza, nessun altro organo può ipotizzare determinazioni o usi diversi da quelli stabiliti dall'organo cui è destinata, che non potrebbe assolvere le proprie delicatissime funzioni — connotate, peraltro, da un livello di massima sicurezza e segretezza quale quello puntualmente delineato nella sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 1 del 2013 che, diversamente opinando, verrebbe impropriamente compromesso — se non con una struttura del tutto peculiare qual è il Segretariato generale, e men che meno sindacare ex ante o ex post ciò che la Costituzione, sic, gli attribuisce.

Una ulteriore norma costituzionale di interesse (sia pur indirettamente) in questa sede è poi contenuta nell'art. 113 Cost., ai sensi del quale «Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa».

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa».

Anche in questo caso, la Costituzione si riferisce, all'evidenza, alla sola pubblica amministrazione, non anche agli atti adottati nell'ambito della piena indipendenza e autonomia — anche organizzativa — del Presidente della Repubblica.

Ciò che si intende qui rilevare è, in buona sostanza l'interferenza, che a termini di Costituzione risulta di palmare evidenza esclusa in radice, della Corte dei conti nei riguardi dell'Organo costituzionale e supremo.

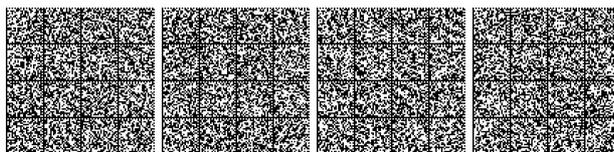
Poiché la Costituzione distingue e disciplina puntualmente e diversamente il Presidente della Repubblica dalla pubblica amministrazione, struttura, quest'ultima, «servente» il Consiglio dei ministri ed i singoli Ministri che di esso fanno parte, contraddittorio e radicalmente asistemático risulterebbe ritenere la struttura «servente» dell'organo costituzionale, non disciplinata dalla Costituzione, perché evidentemente demandata, sotto ogni profilo, al Presidente della Repubblica, rientrando nell'ambito del perimetro, piuttosto chiaramente individuato dalla Costituzione stessa, della pubblica amministrazione, diverse essendo le funzioni del Presidente della Repubblica e quelle del Governo inteso come comprensivo, a termini di Costituzione, del «Presidente del Consiglio» e della «pubblica amministrazione», disciplinati, entrambi, e non a caso, dal Titolo III Cost., diverso dal Titolo II, nel quale l'elezione e le funzioni presidenziali, come si è visto, sono regolate.

Né potrebbe sostenersi, a fronte della logica costituzionale come sopra richiamata, che possa affermarsi, come nella sentenza qui impugnata si sostiene, che nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica «vigano i principi comuni», poiché tali soggetti fanno parte della struttura senza la quale l'organo costituzionale non potrebbe esplicare le proprie funzioni, qual è, appunto, il Segretariato generale, perché, come si è visto, la Costituzione, ove utilizza locuzioni quali, ad esempio «rapporto di servizio» o «rapporto di impiego», lo fa con esclusivo riguardo al personale appartenente alla «pubblica amministrazione», non includente il personale dedicato all'organo costituzionale, al quale l'organo attribuisce quindi regole, diritti, doveri e responsabilità, poiché tale personale svolge compiti serventi rispetto a specifiche funzioni, quali sono, per Costituzione, quelle presidenziali, non assimilabili a quelle svolte presso le «pubbliche amministrazioni».

Corollario di quanto sopra, è:

che, essendo il Presidente della Repubblica organo costituzionale autonomamente previsto e distintamente regolato dalla Costituzione, le norme in tema di pubblica amministrazione, non riguardano, né possono riguardare, in assenza di copertura costituzionale, il Presidente della Repubblica, né il personale a tale organo costituzionale dedicato;

che la dotazione del Presidente della Repubblica, prevista per l'assolvimento delle sue funzioni, appartiene esclusivamente, per diretta previsione costituzionale, di cui la legge può definire esclusivamente la consistenza complessiva, all'organo costituzionale, e non ad altri, comprensiva, quindi, di ogni determinazione su tutto ciò che essa, per Costituzione, «contiene» (in termini di risorse, anche ovviamente umane);



che ogni iniziativa assunta da altro organo, diverso dal Presidente della Repubblica, comunque incidente su funzioni presidenziali, solo al medesimo spettanti, non può che risultare invasiva delle attribuzioni, dell'indipendenza e dell'autonomia del Presidente della Repubblica; come ritenuto da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 129 del 1981, la «spiccata autonomia» di cui godono gli organi costituzionali, «si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma non si esaurisce nella formazione, bensì comprende — coerentemente — il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza. Rispetto alla materia del presente conflitto, ciò significa da un lato che spetta alle Camere del Parlamento ed alla Presidenza della Repubblica dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesorieri; e comporta d'altro lato che rientri nell'esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali»;

che pertanto, con gli atti qui impugnati, la Corte dei conti, confondendo l'organo costituzionale con le pubbliche amministrazioni, in palese contrasto con la Costituzione e con la giurisprudenza costituzionale, ha esorbitato dai propri poteri, interferendo con quelli dell'Organo costituzionale, tra i quali «l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali» (Corte cost., sentenza n. 129 del 1981, cit.).

Gli atti adottati dalla Corte dei conti, dall'avvio della azione di responsabilità, sino alla sentenza della sez. II Giurisdizionale centrale d'appello n. 1354 del 2016, nonché, da ultimo, la più volte citata nota della Procura regionale per il Lazio del 22 marzo 2017, risultano manifestamente invasivi della sfera di attribuzioni riservata dalla Costituzione all'organo costituzionale.

Dall'illegittimo esercizio, da parte della Corte dei conti, di poteri spettanti al Presidente della Repubblica, consegue la peraltro grave — tenuto anche conto delle eccezioni in proposito anche dinanzi ad essa formulate nelle varie fasi del giudizio, volte a sollecitare una *re melius perpensa* da parte della stessa Corte dei conti, nonché del regolamento di giurisdizione proposto dalla Presidenza della Repubblica, di cui si è detto *supra* — menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnata al Presidente della Repubblica.

Ed invero, le risorse assegnate all'organo costituzionale sono funzionali all'espletamento delle sue funzioni presidenziali, che, essendo uniche non possono essere sindacate né «condivise» con (e men che meno auto-attribuite da) terzi, se non per determinazione dell'organo stesso.

Rientra nella esclusiva disponibilità dell'organo costituzionale attivare i rimedi ritenuti più idonei a tutela dei beni assegnatigli.

L'esonazione dalla giurisdizione contabile rappresenta anche un riflesso dell'autonomia normativa di cui l'organo stesso dispone, autonomia che non può non comprendere l'applicazione delle norme stesse.

Il Segretariato generale è, come noto, la struttura di ausilio all'organo costituzionale nell'espletamento delle sue funzioni, indispensabile perché le stesse possano essere svolte.

La legge n. 1077/1948, in attuazione di quanto previsto dall'art. 84, terzo comma, Cost., prevede:

all'art. 1, che «È altresì assegnata alla dotazione del Presidente della Repubblica la somma annua di (...)»;

all'art. 3, comma 1, che: «È istituito il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, nel quale sono inquadrati tutti gli uffici e i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica e per l'amministrazione della dotazione prevista dall'art. 1», dotazione che, lo si ribadisce, ex art. 84, terzo comma, Cost. appartiene al Presidente della Repubblica);

all'art. 4, che «Lo stato giuridico ed economico e gli organici del personale addetto alla Presidenza sono stabiliti con decreto del Presidente della Repubblica».

Se così è, la locuzione «stato giuridico ed economico» non può non riferirsi anche al regime delle responsabilità, poiché, ogni riflesso anche negativo dell'utilizzo del quantum assegnato al Presidente della Repubblica nell'ambito dello stanziamento riferito e specificamente destinato alla sua dotazione, non potrebbe che avere riflessi esclusivamente su di essa, quindi sull'espletamento delle sue funzioni; conseguenza di ciò è che è precipuo ma anche esclusivo interesse del Presidente della Repubblica recuperare, per l'ottimale funzionamento della struttura indispensabile per lo svolgimento delle sue funzioni, quanto eventualmente indebitamente alla stessa sottratto.

Alla luce del contesto costituzionale, sopra richiamato, risulta di palmare evidenza che il Segretariato generale, presso cui «sono inquadrati gli uffici e i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica e per l'amministrazione della dotazione» del Presidente della Repubblica, entrambe costituzionalmente previste (funzioni e dotazione), costituiscono un unicum inscindibile per Costituzione, posto che, senza di esso il Capo dello Stato non potrebbe svolgere le funzioni presidenziali, che a loro volta non potrebbero essere svolte in assenza della pure prevista dotazione (dunque, di ogni risorsa facente parte della stessa).



E ancora, l'art. 9 della medesima legge prevede che «Per le esigenze degli uffici del Segretariato generale può essere distaccato personale di amministrazioni pubbliche», con ciò evidentemente allineandosi, puntualmente, al tessuto costituzionale, che chiaramente distingue l'organo costituzionale ed il suo personale da quello delle pubbliche amministrazioni.

Codesta ecc.ma Corte ha costantemente definito il Presidente della Repubblica «organo costituzionale, titolare di attribuzioni non riconducibili alla sfera di competenza dei tre tradizionali poteri dello Stato, in ordine alle quali il solo Presidente può promuovere conflitti risolvibili da questa Corte» (*cf.*, tra le molte, Corte costituzionale ordinanza, 12 novembre 1980, n. 150).

Ed è proprio la sua non riconducibilità ad alcuno dei tre poteri dello Stato ad escludere radicalmente ogni interferenza da parte di uno di essi (nella specie quello giudiziario), e, conseguentemente, la sindacabilità di quanto solo al medesimo organo spettante.

Si ricorda, altresì, ad ogni buon conto, che codesta ecc.ma Corte ha, in più occasioni, ribadito che (*cf.*, tra le molte, Corte costituzionale, sentenza 4 marzo 2008, n. 46, riguardante peraltro la ben diversa materia penale e riguardante non il Presidente della Repubblica, bensì un parlamentare) «la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (fra le molte, si vedano le sentenze n. 24 del 1993, n. 773 del 1988, n. 641 e n. 230 del 1987, n. 241 e n. 189 del 1984), e che la Corte dei conti non è “il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici” (sentenza n. 641 del 1987)».

E nella specie, come noto, trattasi del Presidente della Repubblica la cui immunità e le cui prerogative — e relative, specifiche eccezioni — sono previste dalla Costituzione (art. 90 Cost.).

Con la pronuncia qui impugnata, la Corte dei conti ha invero affermato la propria «giurisdizione» su «dipendenti» del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, con ciò assimilando impropriamente il peculiare stato giuridico dei dipendenti dell'organo costituzionale a quello dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (nonché confondendo, come si è detto *supra*, evidentemente, l'organo costituzionale con una pubblica amministrazione), e, con la nota del 22 marzo 2017 della Procura regionale, addirittura invitato la Presidenza della Repubblica a «seguire» le indicazioni contenute in una circolare dell'Ufficio monitoraggio sentenze di condanna (!).

Nel dettaglio, le affermazioni sopra riportate, contenute primariamente ma non solo nella sentenza n. 1354/2016, appaiono in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale qui di seguito richiamata.

Già nel 1968 codesta ecc.ma Corte (sent. n. 143 del 1968) ebbe ad enunciare il principio di «inviolabilità» della gestione degli organi costituzionali: «Il controllo della Corte dei conti, com'è noto, si esercita, allo scopo di assicurare il rispetto delle leggi, sull'azione del Governo e dei rami della pubblica amministrazione che dipendono da esso (art. 100 della Costituzione e T.U. 12 luglio 1934, n. 1214). Ne è esente l'attività di quegli organi, come il Capo dello Stato, il Parlamento e questa Corte, la cui posizione, ai vertici dell'ordinamento costituzionale, è di assoluta indipendenza: anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo, un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite.

Perciò nell'art. 100 della Costituzione e nel T.U. delle leggi sulla Corte dei conti è chiaro che il controllo investe gli atti non in quanto siano amministrativi in senso sostanziale, ma per la loro provenienza dal Governo o da altri organi della pubblica amministrazione; tanto è vero che proprio per questa provenienza vi sono soggetti anche i decreti-legge e le leggi delegate e che gli altri decreti presidenziali vi sono sottoposti poiché “emanano” dai “Ministeri” (art. 17 T.U.), cioè dal Governo: insomma è la natura dell'organo, e non la natura dell'atto indipendentemente da quella, a legittimare il c.d. riscontro. Cosicché, se è discutibile la configurazione della Corte dei conti quale organo ausiliario “del Governo”, non sembra dubbio che il suo controllo investa solo l'azione dell'esecutivo, della quale appunto è diretto a garantire la legalità: difatti l'art. 100 della Costituzione è posto entro il titolo III, dedicato al Governo, e il T.U. non conosce che i Ministri e le amministrazioni dipendenti (articoli 15, 16, 17, 21 e art. 1 legge 21 marzo 1953, n. 161). In particolare l'impiego di somme destinate ad uno dei tre organi costituzionali è soggetto a sindacato fino a quando sia atto del Governo; ma, appena esse siano giunte a disposizione dell'organo, gli ulteriori atti di spesa, comunque si concretino, sono atti interni di quest'ultimo e perciò sottratti al riscontro».

Risulta di palmare evidenza quindi, che nella specie sia stato impropriamente attivato proprio quel «riscontro esterno» che ha concretato una non consentita compromissione del «libero esercizio delle funzioni» presidenziali (Corte cost., sentenza n. 143 del 1968, cit.).

Va peraltro ad ogni buon conto ricordato che, in un precedente non molto risalente, la Camera dei deputati ha deliberato di non ottemperare ad una richiesta istruttoria della Procura della Corte dei conti (Ufficio di Presidenza del 13 aprile 2010).



Da quanto detto segue che tutti i profili sopra richiamati (incluse le ipotesi di responsabilità per danno erariale) sono rimessi, in via esclusiva, all'autonomia costituzionale dell'organo.

Occorre poi ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha affermato la sussistenza di deroghe espresse alla giurisdizione, ammissibili «soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento», con ciò includendo, con tutta evidenza, la Presidenza della Repubblica (sentenza n. 110 del 1970).

L'orientamento da ultimo richiamato è stato portato a ulteriore compimento dalla sentenza n. 129 del 1981, in cui codesta ecc.ma Corte ha espressamente affermato l'esenzione della Presidenza della Repubblica dalla giurisdizione contabile, atteso che «la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata». Sicché, «ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali» (sentenza n. 129 del 1981).

È stato quindi affermato che il principio dell'art. 103 Cost., circa la giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, pur conferendo una capacità espansiva alla disciplina dettata dal regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) per gli agenti contabili dello Stato, trova limiti specifici (sentenze Corte costituzionale n. 110 del 1970 e n. 102 del 1977), tra i quali il più evidente è quello individuato da codesta ecc.ma Corte nella consuetudine costituzionale posta a presidio dell'autonomia organizzativa e contabile della Presidenza della Repubblica (sentenza n. 129 del 1981). Ciò in virtù di una deroga — che poggia sulla richiamata consuetudine costituzionale — rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, operante, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale (Corte cost., sentenze n. 110 del 1970, n. 129 del 1981, n. 209 del 1994, n. 292 del 2001).

Nonostante la citata giurisprudenza costituzionale, la Corte dei conti, nella sentenza *de qua*, in palese contrasto con quanto più volte ribadito da codesta ecc.ma Corte, ha affermato che «(...) come ampiamente argomentato dai primi giudici, va confermata, per ambedue i dipendenti, la qualità di «agente contabile» ai sensi e per effetti di cui degli articoli 73-74 del regio decreto n. 2440 del 1923 e dell'art. 178 del regio decreto n. 827 del 1924. È stato infatti ormai da tempo chiarito che elementi necessari e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile sono soltanto il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e del denaro o del bene oggetto della sua gestione; resta, invece, irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto o perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti o disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte (*cf.*, *ex multis*, Cassazione SS.UU. n. 13310/2010)».

Verosimilmente la Corte dei conti intendeva fare riferimento, nella decisione qui impugnata, all'ordinanza delle Sezioni Unite n. 13330 — e non 13310 — del 2010, ma il richiamo risulta oltremodo inconferente rispetto alla fattispecie, sol che si consideri che essa riguardava un ricorso ex art. 41 codice di procedura civile proposto da una Società privata (precisamente la «Lottomatica Videolot Rete s.p.a.») e le SS.UU., nel ribadire, conformemente a casi analoghi, il principio richiamato dalla Corte dei conti, non potevano che riferirsi, come infatti, come risulta *per tabulas* si sono riferite — ad una «concessionaria dell'Azienda Autonoma dei Monopoli dello Stato» e per tale motivo è stato ritenuto che rivestisse «la qualifica di agente della riscossione tenuto al versamento di quanto riscosso e, dunque, al conto giudiziale degli introiti complessivamente derivanti dalla gestione telematica del gioco lecito, compreso il compenso del concessionario».

Quindi la Corte dei conti risulta aver in buona sostanza «assimilato» l'organo costituzionale, ancorchè *quoad effectum*, ad una concessionaria di una pubblica amministrazione.

Dai sopra richiamati principi, affermati dalla giurisprudenza costituzionale, discende invece che i dipendenti degli organi costituzionali, in caso di sussistenza del nesso funzionale tra i fatti dedotti in giudizio e l'esercizio delle loro funzioni, sono sottratti alla giurisdizione contabile della Corte dei conti anche con riferimento al giudizio di responsabilità per danno erariale del giudice contabile.

In tal senso, si richiamano, oltre alla già citata sentenza n. 129 del 1981, anche le sentenze di codesta ecc.ma Corte n. 68 del 1971 e — soprattutto — n. 209 del 1994. In quest'ultima pronuncia, è stato infatti espressamente riconosciuto che «i dipendenti della Camera dei deputati e del Senato, oltreché della Presidenza della Repubblica, sono sottratti alla giurisdizione contabile della Corte dei conti», diversamente dai dipendenti delle assemblee legislative regionali che invece «sono soggetti tanto al giudizio di conto quanto a quello di responsabilità».



Anche la dottrina, pur nelle differenti valutazioni, ritiene unanimemente che sia posto a fondamento del richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale il riconoscimento di una consuetudine, risalente alla sentenza n. 129 del 1981, la quale determinerebbe una generale esenzione dalla giurisdizione contabile per i supremi organi dello Stato, quantomeno pacificamente riconosciuta con riguardo al giudizio di conto (per tutti: Sandulli, 1977).

Non potrebbe in ogni caso affermarsi che il principio di diritto testé richiamato, ripetutamente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, sia opponibile alla Corte dei conti soltanto in relazione al giudizio di conto, e non anche in sede di giudizio di responsabilità per danno erariale.

Ciò per diversi ordini di ragioni.

Vale, anzitutto, richiamare il sopra richiamato principio dell'unitarietà della materia contabile e delle conseguenti funzioni attribuite dalla Costituzione alla Corte dei conti, sicché, per gli organi costituzionali, all'esenzione dal giudizio di conto non può che corrispondere l'esenzione anche dal giudizio di responsabilità.

Infatti, con riguardo, da un lato, alla funzione di controllo e, dall'altro, alla funzione giurisdizionale (tanto in relazione al giudizio di conto, quanto in relazione al giudizio di responsabilità), la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato la funzione unitaria esplicita dalla Corte dei conti nei sistema.

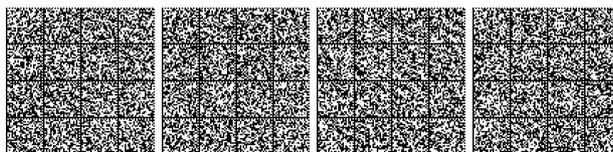
In particolare, con riguardo a quest'ultimo profilo, codesta ecc.ma Corte ha così ricostruito le funzioni in parola: «Il secondo comma dell'art. 103 Cost. è stato più volte interpretato da questa Corte (sentt. nn. 17/85; 189/84; 241/84; 102/77), nel senso che alla Corte dei conti è riservata la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica, la quale va intesa nel senso tradizionalmente accolto dalla giurisprudenza e dalla legislazione, cioè come comprensiva sia dei giudizi di conto che di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili dello Stato e degli enti pubblici non economici che hanno il maneggio del pubblico denaro; che la materia di contabilità pubblica non è definibile oggettivamente ma occorrono apposite qualificazioni legislative e puntuali specificazioni non solo rispetto all'oggetto ma anche rispetto ai soggetti; che, comunque, essa appare sufficientemente individuata nell'elemento soggettivo che attiene alla natura pubblica dell'ente (Stato, regioni, altri enti locali e amministrazione pubblica in genere) e nell'elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione» (sentenza n. 641 del 1987, punto n. 2 del «Considerato in diritto»).

Sicché, nella giurisprudenza costituzionale, tanto le funzioni giurisdizionali quanto le funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti rispondono alle imprescindibili esigenze di garanzia funzionali a garantire una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno e degli obiettivi da conseguire (*ex plurimis*, sentenze n. 267 del 2006, n. 179 del 2007, n. 252 del 2013, n. 39 del 2014).

Nello stesso senso, si è espressa la stessa giurisprudenza della Corte dei conti, ribadendo, in più pronunce, la «funzione unitaria esplicita dalla Corte dei conti» (sentenza delle Sezioni riunite n. 30 del 2014), affermando, tra l'altro, che se l'esercizio della funzione di controllo e di quella di giurisdizione, «nettamente distinte per natura, per i procedimenti adottati, per i fini perseguiti e per gli effetti, fosse corrispondente ad una duplice attribuzione funzionale, quel rapporto dovrebbe essere risolto in termini di concorrenza e autonomia», mentre «l'esercizio dell'attività di controllo e dell'attività giurisdizionale da parte delle competenti sezioni della Corte costituisce in effetti svolgimento della unitaria funzione affidata alla Corte dei conti dalle norme costituzionali» (sentenza n. 1653 del 1987 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana; nello stesso senso, tra le tante, la sentenza n. 89 del 1990 della stessa sezione giurisdizionale siciliana).

In secondo luogo, guardando alla specifica disciplina e alle prassi che connotano l'attività degli organi costituzionali, occorre osservare che, contrariamente alle amministrazioni pubbliche, non è prevista alcuna forma di controllo preventivo di legittimità sugli atti. Da ciò segue l'impossibilità di ottenere la tradizionale forma di esenzione dalla responsabilità amministrativa legata al superamento del controllo preventivo di legittimità (art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994) che esclude colpe gravi per atti registrati. Sarebbe del tutto incongruo sottoporre un organo alla sola responsabilità amministrativo-contabile quando esso non è sottoposto al controllo. Le due funzioni, per ragioni di certezza del diritto e per la struttura del nostro diritto amministrativo, sono interconnesse e devono essere necessariamente compresenti. *Simul stabunt simul cadent*.

Sicché non potrebbe sostenersi la tesi della distinzione tra giudizio di conto, per il quale varrebbe l'esenzione della Presidenza della Repubblica dall'azione della Corte dei conti, e giudizio di responsabilità, a cui potrebbero, in tesi, essere viceversa assoggettati i dipendenti dell'organo costituzionale, atteso che la mancanza di forme di controllo preventivo sugli atti comporta necessariamente l'impossibilità di configurare la responsabilità amministrativo-contabile dei dipendenti degli organi costituzionali, con la conseguenza che principi e forme unitarie di controllo sull'impiego del denaro pubblico, stante la consuetudine che determina l'esenzione dalla giurisdizione contabile, non possono che essere rimesse all'autonomia dell'organo costituzionale stesso.



In definitiva, alla stregua dei richiamati principi di diritto, l'esclusione dalla giurisdizione contabile riguarda tutti i pubblici dipendenti nella specie della Presidenza della Repubblica, che ad essa sarebbero soggetti, come individuati, in particolare dall'art. 44 del richiamato testo unico delle leggi sulla Corte dei conti n. 1214 del 1934, e quindi non soltanto tesoriери, ricevitori, cassieri e agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, ma anche di «coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti».

In conclusione, la stessa giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente corroborato l'impostazione degli organi costituzionali qui richiamata, sul rilievo della distinzione tra la peculiare condizione di autonomia delle Camere (e della Presidenza della Repubblica), da un lato, e l'autonomia delle altre assemblee rappresentative dall'altro. Al riguardo, codesta ecc.ma Corte ha infatti affermato, ad esempio, che «l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle parlamentari non significa identità: le prime si svolgono a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantite, le seconde a livello di sovranità; e, dunque, non sono autonomamente applicabili agli organismi assembleari delle regioni le prerogative riservate agli organi supremi dello Stato e le speciali norme derogatorie che vi si riconnettono» (così, la sentenza n. 245 del 1995; nonché già, nello stesso senso, le sentenze n. 66 del 1964; n. 110 del 1970; n. 35 del 1981; n. 209 del 1994).

Con ciò, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito l'esonero dai controlli e dalla giurisdizione contabile, in tutte le sue forme, per il Parlamento e la Presidenza della Repubblica, atteso che ai richiamati organi costituzionali «vengono garantite forme di indipendenza e prerogative ben più ampie di quelle concesse ai consigli regionali» (sentenza n. 66 del 1964; nonché sentenze n. 129 del 1981 e n. 209 del 1994).

Codesta ecc.ma Corte ha espressamente sviluppato gli assunti richiamati anche sul piano dei controlli e dei giudizi affidati alla Corte dei conti, affermando che «non è possibile [...] considerare estesa ai consigli regionali la deroga, rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che si è ritenuto operare, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale degli organi supremi, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale» (sentenza n. 292 del 2001, con richiami anche alle sentenze n. 110 del 1970 e n. 129 del 1981; nonché sentenza n. 39 del 2014).

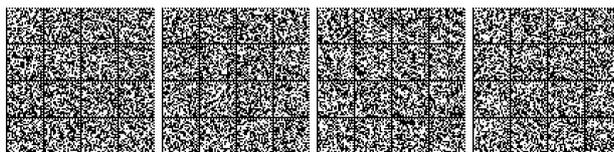
Per le stesse ragioni, si spiega perché i supremi organi rappresentativi dello Stato (Parlamento e Presidente della Repubblica) siano stati esclusi dalle rinnovate forme di controllo volte a garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a prevenire squilibri di bilancio, espressamente introdotti dall'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 (al riguardo, si veda la sentenza n. 39 del 2014 della Corte costituzionale).

In senso favorevole al pieno riconoscimento dell'esonero della Presidenza della Repubblica e dei dipendenti dell'organo costituzionale dalla giurisdizione contabile, può altresì richiamarsi la giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente affermato, contrariamente a quanto nella sentenza impugnata si vorrebbe sostenere, che la giurisdizione della Corte dei conti, nelle materie di contabilità pubblica, è solo tendenzialmente generale (tanto che nell'ordinamento pre-costituzionale la si qualificava giurisdizione speciale) e che sono possibili deroghe con apposite disposizioni legislative, specie nella materia della responsabilità amministrativa non di gestione (tra le tante, sentenze n. 129 del 1981, n. 641 del 1987, n. 24 del 1993 e n. 46 del 2008).

In altre parole, codesta ecc.ma Corte ha più volte avuto occasione di affermare che la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (*ex plurimis*, sentenze n. 189 e n. 241 del 1984, n. 230 e n. 641 del 1987, n. 24 del 1993, n. 46 del 2008) e che la Corte dei conti non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici» (sentenze n. 641 del 1987 e n. 46 del 2008, punto n. 5 del «Considerato in diritto»).

In considerazione della sopra richiamata indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte (sentenze n. 44 del 1957, n. 77 del 1958, n. 58 del 1959, n. 3 del 1964, n. 171 del 1971, a cui si richiamano le più recenti sentenze n. 389 del 1995 e n. 95 del 2003), attribuzioni che, come ritenuto da codesta ecc.ma Corte «non sono disponibili, perché discendono direttamente da norme costituzionali, con la conseguenza che ad esse non può applicarsi l'istituto dell'acquiescenza» (sentenza n. 369 del 2010), si chiede altresì che venga assentita la tutela cautelare.

Si formula pertanto istanza di sospensione cautelare degli atti impugnati mediante ricorso ai poteri attribuiti a codesta ecc.ma Corte dagli articoli 35 e 40 della legge n. 87 del 1953. È ben vero che, come noto, le fattispecie normativamente previste testé richiamate sono rispettivamente riservate ai giudizi in via di azione e ai conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni. Nondimeno, deve ritenersi possibile ricorrere all'interpretazione in via analogica dei poteri di sospensione in caso di atto non legislativo immediatamente lesivo delle attribuzioni dell'organo costituzionale che, in mancanza, risulterebbero menomate.



Anche a prescindere da ogni considerazione in merito all'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale, ripetutamente qualificato dalla giurisprudenza di codesta Corte come principio supremo dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 238 e n. 39 del 2014, punto n. 6.3.9.8 del Considerato in diritto; n. 26 del 1999, punto 3.1. del Considerato in diritto; nonché n. 526 del 2000; n. 266 del 2009; n. 10 del 1993; n. 232 del 1989; n. 18 del 1982; n. 98 del 1965), che verrebbe menomato se venisse privato del suo coesistente profilo della tutela in via cautelare, deve ritenersi, che, contrariamente al problematico ricorso ai poteri cautelari di sospensione della legge nei giudizi in via incidentale, nei conflitti tra poteri debba ritenersi implicitamente ammissibile la tutela cautelare (*cf.* ordd. n. 171 del 1997 e n. 137 del 2000), ben potendosi applicare in via analogica le norme previste per i conflitti tra Stato regione e tra enti.

*P.Q.M.*

*Si chiede che, previa tutela cautelare, venga dichiarato il difetto di potere della Corte dei conti ad esercitare la giurisdizione contabile nei confronti della Presidenza della Repubblica per violazione degli articoli 103, comma secondo, e 84, comma terzo, Cost. nonché per contrasto con la evidenziata consuetudine costituzionale, e conseguentemente che venga annullata la sentenza indicata in epigrafe, unitamente ad ogni altro atto presupposto o comunque connesso.*

Roma, 20 aprile 2017

*L'Avvocato generale dello Stato: MASSELLA DUCCI TERI*

*Il Vice Avvocato generale dello Stato: DE BELLIS*

*L'Avvocato dello Stato: BASILICA*

AVVERTENZA:

*L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 225/2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 1ª Serie speciale n. 44 - del 2 novembre 2017.*

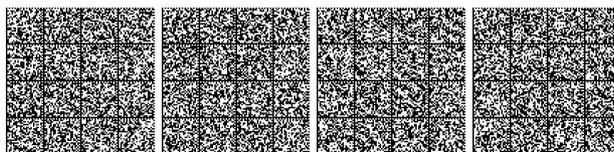
17C00276

N. 167

*Ordinanza del 19 settembre 2017 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da A.R. e altri contro Garante per la protezione dei dati personali, Presidenza del Consiglio dei ministri e Codacons - Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori*

**Impiego pubblico - Dirigenti - Trasparenza - Obblighi di pubblicazione di documenti e informazioni concernenti i titolari di incarichi dirigenziali.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, inseriti dall'art. 13, comma 1, lett. *c*), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).



## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 564 del 2017, proposto da:

(*Omissis*), rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Orlandi, Micaela Grandi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Renato Caruso in Roma, via Cristoforo Colombo, n. 436;

Contro Garante per la protezione dei dati personali, Presidenza del Consiglio dei ministri, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

e con l'intervento di

*ad opponendum*: Codacons – Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi, Gino Giuliano, con domicilio eletto presso il suo ufficio legale in Roma, viale Giuseppe Mazzini, n. 73;

Per l'annullamento:

della nota del Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali n. 34260/96505 del 14 novembre 2016 ricevuta dai ricorrenti il 15 novembre 2016;

delle note del Segretario generale del Garante per la protezione dei dati personali n. 37894/96505, 37897/96505, 37899/96505, 37892/96505, 37893/96505, 37898/96505, del 15 dicembre 2016,

eventualmente, previa eventuale disapplicazione dell'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14 comma 1, lettere *c*) ed *f*), dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali,

ovvero per la rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea o alla Corte costituzionale della questione in ordine alla compatibilità delle disposizioni sopra citate con la normativa europea e costituzionale.

Visto il ricorso;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Garante per la protezione dei dati personali e della Presidenza del Consiglio dei ministri;

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* di Codacons;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 13 giugno 2017 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale.

1. Con l'odierno gravame i ricorrenti, dirigenti di ruolo del Garante per la protezione dei dati personali, hanno interposto impugnativa avverso la nota del Segretario generale del Garante n. 34260/96505 del 14 novembre 2016, che, al fine di adempiere alle prescrizioni di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino nel proprio sito web i dati dei titolari di incarichi dirigenziali di cui all'art. 14 comma 1, lettera *c*) e *f*) dello stesso decreto legislativo, ed evidenziato che la violazione dell'obbligo è sanzionata amministrativamente dall'art. 47, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013, a carico del singolo dirigente responsabile della mancata comunicazione, ed è parimenti soggetta a pubblicazione, ha invitato i ricorrenti a inviare entro un dato termine la relativa documentazione, e precisamente:

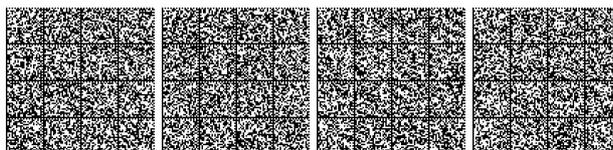
copia dell'ultima dichiarazione dei redditi presentata, oscurando i dati eccedenti, come previsto dalla Linee guida del Garante;

dichiarazione, aggiornata alla data di sottoscrizione, per la pubblicità della situazione patrimoniale, da rendersi secondo lo schema allegato alla richiesta;

dichiarazione di negato consenso per il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ovvero, nel caso di avvenuta prestazione del consenso, copia delle dichiarazioni dei redditi dei suddetti soggetti e dichiarazioni aggiornate per la pubblicità delle rispettive situazioni patrimoniali, sempre secondo il modello allegato;

dichiarazione dei dati relativi ad eventuali altre cariche presso enti pubblici o privati o altri incarichi con oneri a carico della finanza pubblica assunte dagli interessati.

L'impugnativa è stata estesa agli ulteriori provvedimenti indicati in epigrafe, con i quali il Garante ha restituito a ciascuno dei ricorrenti, intonsa, la documentazione trasmessa dai medesimi in riscontro alla predetta richiesta, significando che quanto fatto pervenire, ovvero una busta sigillata contenente la documentazione sopra elencata, con contestuale istanza di non dar corso al trattamento dei relativi dati, onde evitare un illegittimo pregiudizio nelle more della



tutela giudiziale in via di attivazione, non integrasse adempimento dell'obbligo. I ricorrenti hanno rappresentato di aver successivamente trasmesso alla casella di posta elettronica indicata dall'amministrazione la documentazione in parola, al solo fine di adempiere a quanto richiesto e mantenendo assolutamente ferma la propria opposizione al trattamento dei dati in questione e alla loro successiva pubblicazione.

A sostegno dell'impugnativa, i ricorrenti descrivono il precedente quadro normativo, illustrando come l'art. 21, comma 1, della legge 18 giugno 2009, n. 69, abbia introdotto l'obbligo a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di pubblicare sui propri siti internet i *curricula vitae* dei dirigenti, i dati relativi agli emolumenti da questi percepiti e i relativi recapiti d'ufficio, oltre che le informazioni inerenti i tassi di assenza e di presenza del personale di ciascun ufficio dirigenziale, e come tale obbligo sia poi rifluito nella formulazione dell'art. 15 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», il cui ambito di applicazione è stato esteso, con l'art. 24-bis del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, anche alle autorità amministrative indipendenti, tra cui il Garante per la protezione dei dati personali, mentre, allo stato, l'ambito di applicazione soggettiva della disciplina sulla trasparenza è definito nell'art. 2-bis del decreto legislativo n. 33/2013.

Proseguono i ricorrenti evidenziando che il quadro degli obblighi di trasparenza applicabili ai dirigenti è stato modificato radicalmente dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, in attuazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che li ha equiparati integralmente a quelli stabiliti per i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo.

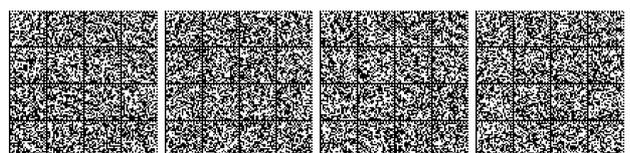
In particolare, il decreto legislativo n. 97/2016 ha introdotto il comma 1-bis dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013, prevedente che «le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui al comma 1 per i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati, salvo che siano attribuiti a titolo gratuito, e per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione».

I dati in parola sono elencati al comma 1 dello stesso art. 14, e sono i seguenti, tra cui quelli in contestazione, riportati in corsivo:

- a) l'atto di nomina o di proclamazione, con l'indicazione della durata dell'incarico o del mandato elettivo;
- b) il *curriculum*;
- c) «i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici»;
- d) i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti;
- e) gli altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti;
- f) «le dichiarazioni di cui all'art. 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge (dichiarazione dei redditi, dichiarazione dello stato patrimoniale come possesso di beni immobili o mobili registrati, azioni, obbligazioni o quote societarie etc., n.d.r.) come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. [...]».

Ciò posto, i ricorrenti lamentano, in linea generale, che il livello di trasparenza richiesto dalla novella normativa appena descritta, che determina il trattamento giuridico limitativo della riservatezza individuale costituito dalla pubblicazione online dei dati in parola a carico di un notevolissimo numero di soggetti (secondo le elaborazioni dell'Aran, oltre 140.000, senza contare coniugi né parenti fino al secondo grado), non trovi rispondenza in alcun altro ordinamento nazionale, contrasti frontalmente con il principio di proporzionalità di derivazione europea, sia fondato sull'erronea assimilazione di condizioni non equiparabili fra loro (dirigenti delle amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti cui il decreto si applica e titolari di incarichi politici), e prescinda dall'effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta, come del resto evidenziato dallo stesso Garante per la protezione dei dati personali anche nell'ambito del parere reso alla Presidenza del Consiglio dei ministri sullo schema del decreto legislativo n. 97/2016.

Di talchè i ricorrenti, rilevato che le Linee guida sull'attuazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013 dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), in corso di predisposizione, indicano al punto 6 che gli obblighi di trasparenza riferiti ai dirigenti si applicano a partire dall'1° gennaio 2017 e che i dati dovranno essere pubblicati dal 31 marzo 2017 (esclusa la dichiarazione dei redditi, la quale andrà pubblicata entro un mese dalla sua presentazione), hanno domandato l'annullamento degli atti gravati, previa eventuale disapplicazione dell'art. 14, comma 1-bis, del



decreto legislativo n. 33/2013, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14 comma 1, lettere *c)* ed *f)* dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali, ovvero, in subordine, che il Tribunale adito sollevi in via pregiudiziale la questione di legittimità dell'art. 14, comma 1-bis in combinato disposto con il comma 1, lettere *c)* ed *f)*, decreto legislativo n. 33/2013, innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea o avanti alla Corte costituzionale, per violazione in tale ultima ipotesi degli articoli 2, 3, 11, 13 e 117, comma 1, della Costituzione.

Le predette conclusioni sono affidate ai seguenti motivi di diritto.

1) Violazione di legge per violazione del diritto alla vita privata, del diritto alla protezione dei dati personali, del principio di proporzionalità e del principio di finalità sanciti dagli articoli 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dall'art. 6 del Trattato UE, dall'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dall'art. 6, par. 1, lettera *c)*, direttiva 95/46/CE e dall'art. 5, par. 1, lettera *c)*, del regolamento 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016.

Con il primo motivo in parola i ricorrenti affermano che il contrasto degli atti gravati con il diritto europeo emerge dalla sentenza della Corte di giustizia 20 maggio 2003 (C-465/00, C-138/01 e C-139/01, Österreichischer Rundfunk), che, in analogia fattispecie di legislazione nazionale che prevedeva la raccolta e divulgazione di dati concernenti il reddito di dipendenti di un ente pubblico, ha dichiarato la diretta invocabilità innanzi al giudice nazionale, avverso norme di diritto interno contrarie a tali disposizioni, dell'art. 6, par. 1, lettera *c)*, della direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995, direttiva del Parlamento europeo del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, ai sensi del quale «i dati personali devono essere (...) adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali vengono rilevati e/o per le quali vengono successivamente trattati», nonché dell'art. 7, lettere *c)* o *e)* della stessa direttiva, secondo cui il trattamento dei dati personali può essere effettuato solo laddove esso sia necessario per adempiere a un obbligo legale al quale è soggetto il responsabile del trattamento ovvero per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il responsabile del trattamento a cui vengono comunicati i dati.

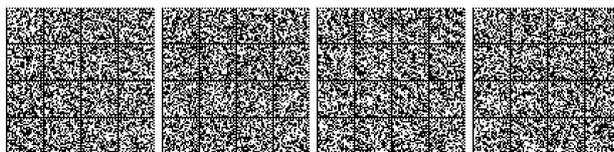
I ricorrenti richiamano ancora la sentenza n. 389 del 1989 della Corte costituzionale e la sentenza della Corte di giustizia europea 22 giugno 1989, in C 103/1988, F.lli Costanzo v. Comune di Milano, che hanno riconosciuto che anche gli organi della pubblica amministrazione, nello svolgimento della propria attività amministrativa, sono vincolati a non dare applicazione alle norme interne confliggenti con quelle comunitarie direttamente applicabili.

Ciò posto, i ricorrenti concludono per la disapplicazione nei loro confronti dell'art. 14, comma 1-bis e comma 1, lettere *c)* e *f)*, decreto legislativo n. 33/2013, disposizioni che ritengono contrarie alla predetta disciplina comunitaria, direttamente applicabile, di protezione dei dati personali, letta anche alla luce degli articoli 7 (Rispetto della vita privata e della vita familiare), 8 (Protezione dei dati di carattere personale) e 52 (Portata e interpretazione dei diritti e dei principi) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

I ricorrenti soggiungono come la gravata disposizione sia suscettibile di recare pregiudizio ai diritti fondamentali oggetto dell'art. 6 del Trattato UE (Diritto alla sicurezza), e si ponga, come detto, in diretto contrasto con l'art. 6, par. 1, lett *c)*, e l'art. 8, par. 1 e 4, della direttiva 95/46/CE, che, rispettivamente, individuano rigorose modalità di trattamento dei dati personali e vietano il trattamento di quelli rivelanti dati sensibili, principi confermati dalla nuova normativa in materia di protezione dei dati di cui al regolamento n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, entrato in vigore in Italia il 4 maggio 2016 e destinato ad avere piena efficacia il 25 maggio 2018, con l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – CEDU, richiamata all'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che disciplina il diritto al rispetto della vita privata e familiare, del domicilio e della corrispondenza della persona, vietando ogni ingerenza dell'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto che non sia previsto dalla legge e costituisca una misura necessaria per la protezione dei beni ivi indicati, con la Convenzione n. 108 del Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, che persegue la specifica finalità di proteggere le persone rispetto al trattamento automatizzato di dati a carattere personale, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, che prevede che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.»

Più in dettaglio, i ricorrenti sostengono che l'obbligo di trasmissione all'amministrazione e la successiva pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 33/2013, così come novellato dall'art. 13, decreto legislativo n. 97/2016, con l'introduzione del comma 1-bis, e con specifico riferimento ai dati di cui alle lettere *c)* e *f)*, violi le richiamate disposizioni sotto il profilo:

A - della violazione del diritto alla vita privata e alla protezione dei dati, comportando un'ingerenza nella vita privata degli interessati, del coniuge e dei parenti di secondo grado;



B - della violazione dei principi di proporzionalità, di pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali, stante la compressione pressoché integrale di diritti fondamentali, in violazione del principio di proporzionalità, il cui rispetto comporterebbe il perseguimento delle legittime finalità di trasparenza dell'amministrazione e non dei suoi dipendenti, contemperando in pari tempo i diritti fondamentali degli interessati.

In particolare, nel caso di specie, i ricorrenti sostengono che nessuna misura di contemperamento sia stata posta in essere, disattendendo, peraltro, i pareri espressi dal Garante per la protezione dei dati (parere reso al Governo il 3 marzo 2016; nota 30 ottobre 2014, firmata con il Presidente dell'Anac e indirizzata al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione), che hanno evidenziato le criticità costituite dal carattere indifferenziato degli obblighi di pubblicità, con conseguente pregiudizio della ragionevolezza complessiva della disciplina in materia di trasparenza, essenziale per il buon andamento e la democraticità dell'azione amministrativa, dalle significative limitazioni della riservatezza comportate dall'obbligo di pubblicità, suscettibile di irragionevolezza, stante la divulgazione online di una quantità spesso ingestibile di dati, riferiti per giunta non solo ai diretti interessati, ma anche al coniuge e ai parenti entro il secondo grado, ove questi acconsentano, con rischi di alterazione, manipolazione, riproduzione per fini diversi, che potrebbero frustrare le esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo, poste a base della disposizione, dalla sproporzione delle misure di pubblicità, introdotte mediante la totale equiparazione, ovvero senza alcuna graduazione, di tutti i dirigenti delle pubbliche amministrazioni ai titolari di incarichi politici di amministrazione, di direzione e di governo.

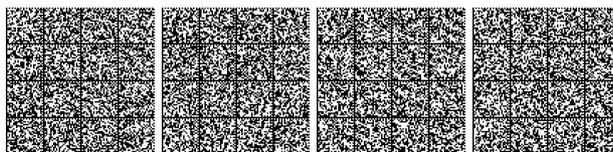
Del resto, analoga sproporzione, rilevano i ricorrenti, è stata stigmatizzata nell'ordinamento francese, avendo il Conseil constitutionnel, con decisione n. 2013-675 DC del 9 ottobre 2013, relativa alla «*Loi organique relative à la transparence de la vie publique*» (*Projet de loi adopté le 17 septembre 2013 - T.A. n. 209*), giudicato sproporzionata la pubblicazione dello stato reddituale e patrimoniale di soggetti che non ricoprono cariche elettive ma che esercitano incarichi implicanti soltanto responsabilità di natura amministrativa, per i quali è stato ritenuto invece proporzionato il solo deposito delle relative dichiarazioni presso l'Autorità di controllo competente (punto 22).

I ricorrenti proseguono indicando i rischi insiti nel sistema di pubblicità prescritto dalla norma, sia con riguardo al tipo di documentazione richiesta, prettamente basata sui valori immobiliari, sia con riguardo al tipo di pubblicità prevista, ovvero la diffusione mediante i siti internet istituzionali (tra cui i rischi di furto di identità o rischi di natura più grave da parte di potenziali aggressori, anche in zone del territorio diverse da quelle di abituale dimora, la divulgazione di informazioni sensibili), ed evidenziano modalità alternative di pubblicità idonee ad assicurare le finalità di trasparenza assunte dalla norma, mentre, quanto all'erronea equiparazione fra titolari di incarichi dirigenziali e di incarichi politici, sostengono la pervasività della misura, che per i secondi costituisce un sacrificio temporalmente limitato alla durata dell'incarico politico, laddove per i dirigenti si trasforma in una vera e propria condizione di vita, destinata ad accompagnarli per l'intera durata del rapporto di lavoro (art. 14, comma 2, decreto legislativo n. 33/2013), tenuto anche conto del fatto che, una volta diffusi, anche se materialmente rimossi dai siti istituzionali, i dati pubblicati possono continuare a circolare senza che vi sia un effettivo modo di impedirlo.

Il sacrificio imposto ai diritti dei singoli, rilevano i ricorrenti, è ulteriormente aggravato dalla previsione normativa (art. 7-bis, comma 1, e 9, comma 1, decreto legislativo n. 33/2013) per cui nessun filtro o artificio può essere adottato dalle amministrazioni cui compete la pubblicazione online dei dati affinché l'accesso ai documenti venga, anche con l'uso di strumenti informatizzati, in qualunque modo discriminato e gli stessi documenti siano resi non consultabili dai c.d. motori di ricerca, con l'effetto di rendere immediatamente e automaticamente indicizzate le informazioni e i dati personali riferiti ai ricorrenti (ed, eventualmente, ai loro familiari), o comunque a essi riconducibili, da parte dei motori di ricerca internet, quali Google, che amplifica a dismisura la conoscibilità dei documenti pubblicati online, producendo un'irragionevole espansione del novero dei fruitori dei dati al di là di qualunque criterio limitativo temporale o geografico, e prestandosi alla disseminazione di dati decontestualizzati e parziali, idonei a fornire rappresentazioni erranee e fuorvianti della personalità degli interessati e delle informazioni a essi riferibili, anche nei confronti di soggetti non interessati ai profili di trasparenza amministrativa, che possono casualmente imbattersi, usando quale chiave di ricerca il nominativo personale, nell'insieme delle informazioni in parola.

In altre parole, per i ricorrenti, la sproporzione della misura e la gravità dell'interferenza nella vita privata degli interessati risiede anche nella sconfinata platea dei soggetti che, tramite la prevista diffusione in internet dei documenti e dei dati richiesti, è in condizione di accedere alla mole di informazioni sopra descritte, peraltro con estrema facilità, essendo le stesse, come detto, a portata di «*click*» grazie alla mera digitazione dei nominativi degli interessati nei comuni motori di ricerca.

I ricorrenti invocano altre determinazioni inerenti la necessità del rispetto, nella regolazione della trasparenza, del principio di proporzionalità di derivazione europea, che, negando l'automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali, depongono per la sua violazione nel caso di specie (Anac, Atto di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016, relativo al decreto legislativo di cui all'art. 7 della legge n. 124 del 2015, approvato dal



Consiglio dei ministri il 20 gennaio 2016; Corte di giustizia dell'Unione europea, decisione del 20 maggio 2003, Österreichischer Rundfunk, C-465/00, C-138/01 e C-139/01 riunite; Corte di giustizia dell'U.E., Grande Sezione, decisione del 9 novembre 2010, C-92/09 e 93/09 riunite).

Nel proprio percorso argomentativo i ricorrenti richiamano il parere del Gruppo delle Autorità di protezione dati europee, previsto dall'art. 29 della direttiva 95/46/CE, organismo consultivo e indipendente, composto dai rappresentanti delle Autorità di protezione dei dati di ciascuno Stato membro, dal Garante europeo della protezione dei dati e da un rappresentante della Commissione europea, reso in relazione alla pubblicazione di dati personali per scopi di trasparenza nel settore pubblico, *Opinion 2/2016 on the publication of Personal Data for Transparency purposes in the Public Sector*, WP 239.

Tale parere, in applicazione dei principi sin qui riferiti in tema di misure relative a conflitti di interesse e trasparenza, richiamata l'attenzione degli Stati membri sulla necessità di definire criteri oggettivi e pertinenti nello stabilire quali dati di quali soggetti debbano essere sottoposti a trattamento, ovvero di adottare un approccio selettivo al trattamento di dati personali, nel quale rilevano anche le distinzioni basate «sulla collocazione gerarchica e sul potere decisionale con riguardo a politici, alti dirigenti o figure pubbliche che occupino posizioni associate a responsabilità di natura politica, rispetto a soggetti che rivestono qualifiche gestionali nel settore pubblico, quali gli amministratori o i dirigenti, che non occupano cariche elettive ma rivestono qualifiche di natura gestionale-amministrativa, e ai soggetti operanti nel settore pubblico privi di autonome responsabilità decisionali», e sulla necessità di rispettare il principio (di minimizzazione) per cui «il trattamento di dati personali deve corrispondere al minimo necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito (l'individuazione e la punizione di eventuali conflitti di interesse)», ha concluso che nel caso di «norme nazionali in materia di trasparenza», che prevedano «la pubblicazione online di informazioni relative ai redditi individuali e ai compensi percepiti da soggetti che rivestono qualifiche di livello elevato nell'amministrazione (ad esempio, dirigenti generali)» sarebbe, nel rispetto del principio di minimizzazione «sufficiente pubblicare l'importo complessivo dei compensi relativi ai soggetti in questione. Viceversa, sarà difficilmente proporzionata la pubblicazione di dati quali il codice o identificativo fiscale, relazioni finanziarie per esteso, informazioni dettagliate ricavate da denunce dei redditi o dai cedolini stipendiali, informazioni bancarie o indirizzi privati, numeri di telefono personali o *account* personali di posta elettronica»;

C – della violazione del principio di finalità di cui agli articoli 8 della Carta e 6, par. 1, lettera *b*), dir. 95/46/CE, cardine della disciplina di protezione dei dati, secondo il quale i dati personali possono essere «rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità», ritenendosi in ricorso che l'avversata norma pieghi le informazioni personali (obbligatoriamente) conferite dagli interessati all'amministrazione finanziaria in adempimento dei doveri fiscali (nella forma della dichiarazione dei redditi) al perseguimento di una finalità diversa e incompatibile rispetto a quella che ne ha giustificato l'originaria raccolta.

Anche per tale profilo, sottolineata l'estraneità delle finalità fiscali alle finalità di trasparenza, i ricorrenti invocano le conclusioni assunte dal Gruppo delle Autorità di protezione dati europee, parere n. 03/2013, che evidenziano il nesso che deve sussistere tra gli scopi per cui i dati sono stati originariamente raccolti e le finalità dell'ulteriore trattamento previsto, il contesto in cui questi sono stati raccolti e le ragionevoli aspettative degli interessati per quanto riguarda il loro ulteriore utilizzo, la natura dei dati trattati, le possibili conseguenze dell'ulteriore trattamento sulle persone interessate, le eventuali garanzie previste per evitare un impatto eccessivo sulle persone interessate.

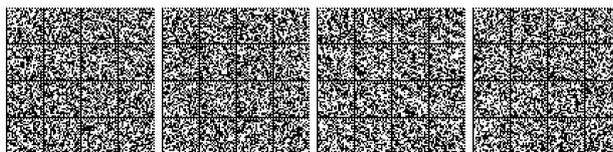
D – della violazione del principio di pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali con riferimento al principio di ragionevolezza.

I ricorrenti sostengono che non vi sia alcuna ragionevolezza nel diffondere i compensi di un dirigente, così come ritengono priva di qualunque logica la pubblicazione del numero di fabbricati posseduti senza ulteriore specificazione che non la città in cui essi si trovano, elementi che ritengono suscettibili, di per se, di dare adito alle più varie congetture.

2) Violazione di legge per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione e violazione del rispetto dei vincoli internazionali e comunitari.

Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti lamentano la violazione da parte delle norme in parola dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, sotto il profilo della violazione dei principi di pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati, degli obblighi di esattezza, di aggiornamento e di limitata conservazione dei dati, fissati dalla normativa internazionale e comunitaria sopra illustrata e direttamente operanti nell'ordinamento nazionale, con conseguente illegittimità anche costituzionale delle stesse.

3) Violazione di legge per violazione dell'art. 3 della Costituzione, del principio di uguaglianza, dell'art. 13 Costituzione (libertà personale).



Per il terzo motivo, l'art. 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che ai dirigenti delle pubbliche amministrazioni si applichino gli stessi obblighi di pubblicità e di trasparenza dei titolari di incarichi politici di cui di cui all'art. 14, comma 1, lettere *c*) ed *f*) – sancendo il medesimo obbligo di pubblicazione *online* della dichiarazione dei redditi e della dichiarazione dello stato patrimoniale (come possesso di beni immobili o mobili registrati, azioni, obbligazioni o quote societarie) nonché dei compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica (ivi inclusi gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici) – si pone in contrasto con il principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3, comma 1, Cost., avendo parificato in modo irragionevole, illogico, irrazionale e arbitrario situazioni molto diverse fra loro (trasparenza delle cariche politiche e trasparenza degli incarichi amministrativi), senza distinguerne la portata degli obblighi di pubblicità *online* in ragione, in particolare, del grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione, dell'ambito di esercizio della relativa azione o delle risorse pubbliche assegnate della cui gestione il soggetto interessato debba quindi rispondere, nonché delle ragionevoli aspettative di riservatezza dei dipendenti pubblici coinvolti.

I ricorrenti richiamano, al riguardo, la già citata decisione della Corte costituzionale francese (n. 2013-675 DC del 9 ottobre 2013), che ha ritenuto sproporzionata la pubblicazione dello stato reddituale e patrimoniale di soggetti che non ricoprono cariche elettive ma che esercitano incarichi implicanti soltanto responsabilità di natura amministrativa.

I ricorrenti denunciano la violazione del principio di eguaglianza anche tramite l'utilizzo della tecnica del «*tertium comparationis*», ovvero in relazione al fatto che le contestate misure siano state previste per i dirigenti pubblici e parapubblici, e non per altre categorie di lavoratori e settori aventi le medesime caratteristiche, nonché per altre figure professionali dell'amministrazione.

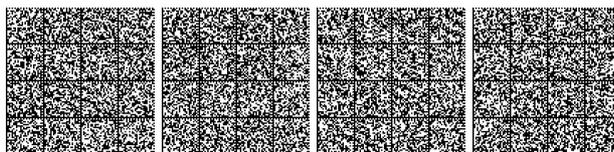
I ricorrenti ritengono le impugnate disposizioni in materia di trasparenza irragionevoli e irrazionali, dunque viziato sotto il profilo dell'eccesso di potere, per l'evidente sproporzione dei mezzi utilizzati per raggiungere le finalità di trasparenza volute dal legislatore, con effetti in larga parte disfunzionali rispetto all'esigenza di consentire quelle forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche di cui al decreto legislativo n. 33/2013, finalità che assumono poter essere assicurata dalla mera indicazione delle fasce stipendiali, eventualmente anche per qualifiche non comprese nella normativa di cui trattasi.

I ricorrenti sostengono infine che detta nuova situazione giuridica: è stata imposta ai dirigenti per legge, mutando unilateralmente le condizioni anche contrattuali previgenti, con effetti diretti e negativi su aspetti fondamentali della vita degli interessati, legati al riconosciuto diritto alla riservatezza e alla dignità personale; che lo strumento previsto è irragionevole, in quanto la pubblicazione della dichiarazione dei redditi o l'indicazione dei beni immobili non necessariamente lasciano trasparire condotte illecite, e considerato che gli episodi di corruzione vedono spesso coinvolte anche figure diverse da quelle dirigenziali, non assoggettate ai menzionati obblighi; che gli obblighi in parola sono stati introdotti con riferimento ai congiunti delle figure dirigenziali (coniuge non separato e parenti entro il secondo grado), che vengono assoggettati dalle disposizioni citate ai medesimi obblighi di pubblicazione, e che la prevista possibilità per il familiare di negare il consenso alla pubblicazione è misura insufficiente a impedire un implicito giudizio negativo sulla determinazione, atteso che si prevede che il rifiuto del congiunto sia pubblicato sul sito dell'amministrazione.

4) Violazione di legge per violazione degli articoli 2 e 13 Costituzione, della libertà e sicurezza personale, del principio di uguaglianza.

Con il quarto motivo i ricorrenti sostengono che le disposizioni in questione sono violative degli articoli 2 e 13 della Costituzione che garantiscono a chiunque di godere dei diritti fondamentali, ivi compresi quelli alla sicurezza e alla libertà, beni che si ritengono compromessi dalla conoscibilità integrale e diffusa della situazione reddituale e patrimoniale di una persona e della sua famiglia, che pone gli interessati in una posizione di sostanziale rischio per la sicurezza individuale e perpetra ulteriormente anche la violazione del principio di uguaglianza. Tale rischio, soggiungono i ricorrenti, è stato evidenziato in analoghe fattispecie nel già citato parere dell'8 giugno 2016 del Gruppo delle Autorità di protezione dati europee nonché nelle Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013 dell'ANAC (delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016).

5) Con il quinto motivo, relativo alla domanda di annullamento delle note del Segretario generale del Garante, i ricorrenti riconoscono che le stesse traggono diretto fondamento dai vigenti obblighi normativi in materia di trasparenza di cui si chiede la disapplicazione, e che l'amministrazione ha introdotto temperamenti alle previsioni normative, ma espongono tuttavia come tali temperamenti non elidano il grave pregiudizio discendente agli interessati dalla diffusione delle informazioni richieste.



Ciò in quanto la possibilità di mascherare gli importi delle spese sanitarie del nucleo familiare contenuti nella dichiarazione dei redditi e posti in detrazione sarebbe rimedio vanificato dal confronto tra l'importo del reddito complessivo con il reddito imponibile (dati non mascherabili), per cui la presenza di spese per cure mediche, rivelatrice dello stato di salute degli interessati e dei familiari, verrebbe immediatamente rilevata anche da un osservatore non specificamente interessato o, circostanza ben più preoccupante, da chi avesse interesse e sufficienti mezzi per procedere al rilevamento automatizzato e massivo di tali situazioni tramite la consultazione dei dati diffusi in rete anche mediante l'azione dei motori di ricerca.

6) Con il sesto motivo, dedicato alla disapplicazione dell'art. 14, comma 1-bis, in combinato disposto con il comma 1, lettera c), decreto legislativo n. 33/2013, i ricorrenti assumono, oltre a quanto rilevato in relazione all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo, che l'indiscriminata diffusione presso il pubblico dei compensi, con le modalità previste dalla legge, peraltro indipendentemente da qualunque predefinizione di soglia, è un'ingerenza nella vita privata che può essere giustificata, ai sensi dell'art. 8, n. 2, della CEDU (richiamata dall'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali), solo ove tale informazione contribuisca al benessere economico del paese e non per (pur rilevanti) esigenze di trasparenza amministrativa. Nel caso di specie si tratterebbe, invece, di un mero interesse del pubblico a essere informato, e la misura sarebbe, in ogni caso, sproporzionata rispetto al diritto alla vita privata e familiare nonché al diritto alla protezione dei dati personali degli interessati.

I ricorrenti ribadiscono come, del resto, in conformità al principio di proporzionalità, l'obiettivo perseguito dalle norme in esame ben potrebbe essere realizzato utilizzando modalità meno invasive (quali, a esempio, la diffusione di dati coperti dall'anonimato, la pubblicazione di tabelle reddituali, la pubblicazione in forma nominativa di informazioni secondo scaglioni, come previsto in taluni ordinamenti europei).

Infine, i ricorrenti ritengono la normativa nazionale *de qua* incompatibile con l'art. 6, n. 1, lettere b) e c), della direttiva n. 95/46 e non legittimata ai sensi dell'art. 7, lettere c) o e), di quest'ultima, poiché essa rappresenta un'ingerenza non giustificata alla luce dell'art. 8, n. 2, della CEDU, nonché sproporzionata, atteso che l'ordinario controllo contabile, integrato da un regime di pubblicità dei redditi rispettoso dei diritti dei singoli, sarebbe sufficiente per garantire l'impiego parsimonioso delle finanze pubbliche.

Esaurita l'illustrazione delle illegittimità rilevate a carico degli atti gravati, i ricorrenti, come detto, domandano la disapplicazione delle menzionate disposizioni di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 33/2013, con il conseguente annullamento degli atti gravati, e, in subordine, che il Tribunale adito rimetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni pregiudiziali analiticamente formulate in ricorso, ai sensi dell'art. 267 TUE, ovvero sollevi innanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 14, comma 1-bis in combinato disposto con il comma 1, lettere c) ed f), decreto legislativo n. 33/2013, per violazione degli articoli 2, 3, 11, 13 e 117, comma 1, della Costituzione.

2. Si sono costituiti in resistenza il Garante per la protezione dei dati personali e la Presidenza del Consiglio dei ministri, eccependo in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione dell'adito Tar in favore del giudice ordinario, ai sensi dell'art. 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e l'inammissibilità dell'impugnativa, rivolta avverso atti non costituenti provvedimenti amministrativi e in quanto tali privi di autonoma lesività.

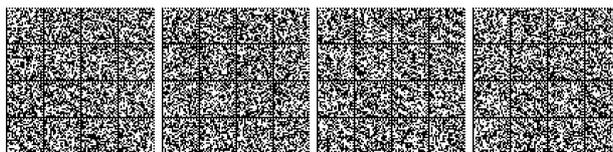
Nel merito, la difesa erariale sostiene la legittimità dell'azione amministrativa posta in essere dal Garante, che, esercitati i suoi compiti consultivi e non vincolanti nei confronti del legislatore evidenziando alcune limitate criticità della bozza di disposizione di cui si discute, ed entrata in vigore la norma di legge nella formulazione in parola, non poteva che adottare le iniziative finalizzate a darvi attuazione, e illustra l'insussistenza nella fattispecie dei peculiari presupposti individuati dalla giurisprudenza che legittimano il ricorso al rimedio della disapplicazione della normativa nazionale: difetterebbe, in particolare, l'elemento di assoluta certezza del contrasto tra la norma interna e gli invocati principi del diritto UE.

L'amministrazione resistente evidenzia con varie argomentazioni come l'applicazione delle contestate misure di trasparenza, in chiave di prevenzione di fenomeni corruttivi, appare particolarmente indicata e rispettosa del parere del Garante, concludendo pertanto, in ogni caso, per la reiezione del gravame.

3. Con ordinanza 2 marzo 2017, n. 1030, la domanda di sospensione interinale dell'esecuzione degli atti gravati, incidentalmente formulata in ricorso, è stata accolta.

4. Si è costituito in giudizio *ad opponendum*, il Codacons – Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori.

L'interveniente, illustrati la sua legittimazione e il suo interesse a spiegare intervento nel giudizio di cui trattasi, sostiene la legittimità dei gravati provvedimenti, attuativi di disposizioni normative a tutela della trasparenza dell'agire amministrativo che ritiene parimenti legittime, tenuto conto delle facoltà dei cittadini in cui il principio della trasparenza deve necessariamente declinarsi al fine del raggiungimento delle connesse finalità pubblicistiche volte a favorire il controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.



Il Codacons rileva in particolare come l'estensione ai dirigenti pubblici degli obblighi di trasparenza prescritti inizialmente solo a carico dei titolari di incarichi politici fosse già stata prevista dall'Anac (delibera n. 144/2014) mediante una interpretazione costituzionalmente orientata, e anzi imposta, dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013, alla luce del principio di ragionevolezza e non discriminazione di cui all'art. 3 Cost., trattandosi in entrambi i casi di categorie titolari di poteri, di natura politica o amministrativa, di indirizzo o di gestione e di amministrazione attiva, esposte più di altre al concreto e attuale pericolo di corruzione, con la conseguente esigenza di garantire, mediante la pubblicazione di dati anche reddituali e patrimoniali, la trasparenza del loro esercizio, mediante una prescrizione normativa che si inserisce, quale naturale evoluzione legislativa connessa alla trasformazione e all'accrescimento del ruolo e della responsabilità della dirigenza operatosi nel tempo, in un coacervo di specifici obblighi già incombenti sui dirigenti (art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013).

Per il Codacons, che conclude per il rigetto del gravame e richiama, quanto alla ragionevolezza e coerenza dell'attuale assetto normativo, le Linee guida Anac n. 241/2014, sarebbe, in sostanza, la sottrazione dei dirigenti all'obbligo di trasparenza di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 33/2013, a dar luogo a una irragionevole e incostituzionale disparità di trattamento.

5. Nel prosieguo, le parti costituite hanno affidato a memorie lo sviluppo delle proprie tesi difensive.

5.1. La difesa erariale, ribadite le eccezioni pregiudiziali già spiegate, e riferito che, l'Anac, con delibera n. 382/2017, ha sospeso l'efficacia della precedente delibera n. 241/2017, Linee guida per l'attuazione del ridetto art. 14, limitatamente alla parte inerente l'applicazione del relativo comma 1, lettere c) e f) per i dirigenti pubblici, in dichiarata attesa della definizione del presente giudizio o di un intervento chiarificatore del legislatore, rileva l'inconferenza dell'assunto secondo cui l'estensione di obblighi preesistenti e vigenti nell'ordinamento nazionale da oltre tre anni a una nuova categoria di soggetti possa ridondare, ora, in violazione di un apparato di norme europee e nazionali, determinando lesioni di diritti e libertà individuali di valore assoluto.

La difesa erariale rileva, più in dettaglio, l'insostenibilità della tesi, cui ritiene informato il gravame, secondo cui gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, lettere c) e f), decreto legislativo n. 33/2013, sarebbero legittimi in relazione a determinate categorie di soggetti (titolari di incarichi politici) e illegittimi in relazione ad altra categoria (titolari di incarichi dirigenziali), sia in quanto, evidentemente, il vizio non concerne l'obbligo di pubblicazione ex se, sia perché basata esclusivamente su orientamenti giurisprudenziali formati in base a valutazioni di proporzionalità e ragionevolezza di norme appartenenti a ordinamenti stranieri, ciò che implica l'apprezzamento delle modalità complessive con cui gli stessi hanno regolato la materia della trasparenza e dell'accesso, che non permette di effettuare comparativamente una diretta utilizzazione delle relative conclusioni.

La difesa erariale evidenzia ancora come tutte le norme sovranazionali richiamate dalla parte ricorrente rimettano sempre al legislatore nazionale, come è naturale che sia, la ponderazione dei diversi interessi in gioco (interesse pubblico generale alla trasparenza, da una parte, e interesse personale alla riservatezza del singolo, dall'altra) e come, quindi, i principi invocati di proporzionalità, pertinenza, non eccedenza, finalità, non siano altro che strumenti in base ai quali effettuare una ponderazione, che sconta i differenti caratteri e la diversa portata dell'interesse pubblico generale che si intende tutelare attraverso il regime di trasparenza, e che può avere una configurazione diversa, a seconda del sistema nazionale considerato.

In altre parole, la difesa erariale evidenzia la necessità di distinguere, nella valutazione di come i predetti principi possano essere legittimamente calati nei vari ordinamenti, tra sistemi nazionali in cui l'accesso agli atti dati e informazioni delle pubbliche amministrazioni (secondo il paradigma statunitense «*Freedom of information act* - Foia»), è sempre stato generalizzato, è ormai cristallizzato e funziona bene, in cui il sistema di giustizia (o di rimedi stragiudiziali) opera in modo tempestivo ed efficiente, i casi di conflitti di interessi e di corruzione non sono numerosi (o è comunque prevista una specifica disciplina normativa al riguardo), e sistemi in cui, diversamente, l'accesso è sempre stato qualificato e ristretto o magari non garantisce adeguati standard di tempestività ed efficienza, i casi di conflitti di interessi e di corruzione sono al di sopra della media europea e internazionale ovvero esistono discipline deboli sulla trasparenza e sul conflitto di interessi.

E, per l'amministrazione, collocandosi l'Italia in questa seconda categoria, alla luce delle specifiche pubblicazioni nazionali e internazionali richiamati nella memoria, è in siffatto contesto («relatività intrinseca») che va valutata la proporzionalità, pertinenza, non eccedenza, finalità della contestata misura, operazione che dimostra che la relativa ampiezza è giustificata e rispettosa dei predetti criteri, anche tenendo conto degli studi e dei dati dell'OCSE in tema di gestione del conflitto di interessi e di «*asset disclosure*» per i funzionari pubblici (*Government at a Glance 2015; Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch*, 2014), che evidenziano, a livello internazionale, che il livello di divulgazione degli interessi privati dei funzionari pubblici, in media, è strettamente correlato alla posizione dirigenziale, e che, in Italia, il livello di divulgazione per i dirigenti è al di sotto della media OCSE, la cui *Recommendation on Public Integrity*, del gennaio 2017, raccomanda ai paesi aderenti di rafforzare le misure finalizzate a prevenire e gestire conflitti di interesse attuali e potenziali.



L'amministrazione, poi, sostiene che i ricorrenti non chiariscono le ragioni giuridiche per le quali l'obbligo di cui alla lettera c) dell'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 33/2013 costituisca violazione della tutela dei dati personali, e rileva la manifesta contraddizione in cui a suo avviso ricadrebbero i ricorrenti, non chiarendo perché tutti gli obblighi di pubblicazione in esame sarebbero legittimi per i titolari di cariche politiche e illegittimi per i dirigenti, anche di nomina politica.

Infine, la difesa erariale, in relazione ai dati patrimoniali di cui alla ridetta lettera f), illustra alcuni aspetti della disciplina in parola, illustrandone la funzione equilibratrice tra gli interessi in gioco [oscuramento di tutti i dati sensibili; pubblicazione del solo quadro riassuntivo della dichiarazione dei redditi, riassuntivo del dato patrimoniale generale, senza elementi analitici di dettaglio; previsione del consenso del familiare per la pubblicazione dei dati che lo riguardano; proporzionalità della misura, sotto il profilo della prevista contrazione dei dati da pubblicare, non comprendenti quelli di cui alla lettera f), per i dirigenti dei comuni sotto i 15.000 abitanti, art. 3, comma 1-ter, e per i dirigenti scolastici, Linee guida ANAC, p.11].

5.2. Il Codacons eccepisce il difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale e l'inammissibilità del ricorso, stante la natura non provvedimentale degli atti gravati, sulla scorta di motivazioni non dissimili di quelle a suo tempo svolte dalla difesa erariale nelle analoghe eccezioni, nonché l'improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione della delibera dell'Anac di approvazione delle Linee guida attuative dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013, pubblicate in pendenza della controversia (24 marzo 2017).

Nel merito, il Codacons, premesso, come già la difesa erariale, che il ricorso è contraddittorio, nella misura in cui i ricorrenti contestano non la legittimità dell'obbligo di pubblicazione in se, bensì esclusivamente la sua applicazione ai dirigenti, confuta analiticamente, con varie argomentazioni, le censure ricorsuali, sostenendo la compatibilità e, anzi, la necessità della misura, nonché la sua ragionevolezza e proporzionalità, alla luce del diritto dell'UE e della Costituzione.

5.3. I ricorrenti eccepiscono l'inammissibilità dell'intervento del Codacons e confutano le questioni pregiudiziali e di merito introdotte dalle parti resistenti.

5.4. La difesa erariale, in replica, fa propria l'eccezione di improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione della delibera dell'Anac di approvazione delle Linee guida, già svolta dall'interveniente *ad opponendum*.

5.5. La controversia è stata trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 13 giugno 2017.

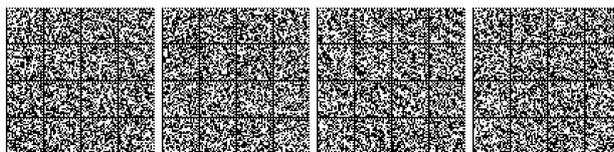
6. Va prioritariamente affrontata, com'è d'uopo, la disamina delle questioni pregiudiziali.

7. Viene in immediato rilievo la questione inerente la giurisdizione dell'adito Tribunale sulla controversia in esame. Il Collegio la ritiene sussistente, in forza delle seguenti considerazioni.

7.1. L'art. 152 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali, dispone al comma 1 che «Tutte le controversie che riguardano, comunque, l'applicazione delle disposizioni del presente codice, comprese quelle inerenti ai provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali o alla loro mancata adozione, nonché le controversie previste dall'art. 10, comma 5, della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni, sono attribuite all'autorità giudiziaria ordinaria».

Il giudice amministrativo ha ritenuto non conforme al dettato costituzionale una lettura dell'art. 152, comma 1, decreto legislativo n. 196/2003, nel senso della introduzione di una giurisdizione esclusiva nei riguardi del giudice ordinario estesa agli interessi legittimi. Tale disposizione, si è sostenuto, non persegue la finalità di fondare la giurisdizione sulla sola individuazione del soggetto pubblico coinvolto nella controversia, bensì quella di chiarire come i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali, riguardanti la protezione di detti dati, in quanto incidenti su diritti soggettivi dei privati, sono soggetti al sindacato dell'autorità giudiziaria ordinaria secondo le particolari regole di procedura dettate dai successivi comma contenuti nel medesimo articolo, con la conseguente indispensabilità, ai fini dell'operatività della disposizione, e, indi, sulla individuazione del plesso giurisdizionale competente per la disamina di una controversia afferente la protezione dei dati personali, dell'apprezzamento della concreta situazione soggettiva azionata in giudizio, secondo il tradizionale paradigma interesse legittimo/diritto soggettivo (C. Stato, VI, 3 settembre 2009, n. 5198, confermativa della sentenza del TAR Lazio, Roma, II, 23 gennaio 2009, n. 587).

La tesi non ha superato il vaglio di legittimità del giudice della giurisdizione, che, nel pronunciarsi sulla questione, ha rilevato, per un verso, la piana lettura e la altrettanto piana interpretazione della disposizione, «la cui cristallina espressione letterale (*rara avis*) non lascia margini a dubbi circa l'intentio legis di attribuire l'intera materia alla cognizione dell'AGO, senza eccezioni di sorta» e, in particolare, senza che a ciò risulti di ostacolo, come ritenuto dal giudice amministrativo, l'art. 103 Cost., stante l'evoluzione interpretativa di cui la norma costituzionale è stata oggetto a partire da Cass. SS.UU. 3521/1994.



Nel giungere alle predette conclusioni, le SS.UU. hanno anche osservato come l'art. 152, comma 1, del decreto legislativo n. 196/2003 risulti, nel merito, perfettamente ragionevole, «poichè la materia dell'accesso ai dati personali e dei costi di esercizio di tale diritto presenta una indiscutibile, reciproca, inestricabile interferenza di diritti e interessi legittimi, nella quale, peraltro, netta appare la prevalenza dei primi rispetto ai secondi» (Cass., SS.UU. 14 aprile 2011, n. 8487).

Alla luce della appena richiamata giurisprudenza, non può, pertanto, porsi alcun dubbio sul fatto che:

a) tutte le controversie afferenti alla «intera materia» dell'accesso ai dati personali, per richiamare le parole della Corte, sono soggette alla giurisdizione del giudice ordinario;

b) per esse, non è necessaria alcuna distinzione fondata sulla posizione soggettiva azionata in giudizio.

Ciò posto, occorre osservare che nel giudizio in esame si discute non dell'applicazione di norme del decreto legislativo n. 196 del 2003 - i cui articoli non risultano neanche invocati dai ricorrenti quale parametro di legittimità violato dalle gravate disposizioni - o di provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali o loro mancata adozione, bensì di questioni e provvedimenti che afferiscono alle norme in materia di trasparenza, di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Viene, pertanto, in rilievo l'art. 50 - Tutela giurisdizionale del predetto decreto legislativo n. 33/2013, che dispone che «Le controversie relative agli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa vigente sono disciplinate dal decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104», e, per l'effetto, il codice del processo amministrativo ivi richiamato e, nel suo ambito, l'art. 133, che indica al comma 1, lettera a), n. 6, tra le materie di giurisdizione esclusiva attribuite al giudice amministrativo, «il diritto di accesso ai documenti amministrativi e violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa».

Di tali ultime norme l'amministrazione resistente offre la seguente lettura.

In particolare, la difesa erariale sostiene che, poiché il legislatore, nel decreto legislativo n. 33/2013, art. 50, si riferisce alle controversie «relative agli obblighi di trasparenza», mentre il c.p.a., art. 133, comma 1, lettera a), n. 6, menziona la «violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa», tema asseritamente meno ampio del primo, il rimando operato dall'art. 50 va inteso in senso letterale e siccome riferito all'intero c.p.a., con la conseguenza che, per la controversia in esame, devono essere applicate le norme del codice del processo amministrativo sul generale riparto di giurisdizione (art. 7: «sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni»), e valutata, per l'effetto, la natura della situazione soggettiva azionata in giudizio, secondo la già citata ripartizione interessi legittimi/diritti soggettivi, con la conclusione dell'attribuzione al giudice ordinario della cognizione del giudizio, nell'ambito del quale la difesa erariale non rinviene posizioni di interesse legittimo.

La tesi è suggestiva ma non convince.

È innanzitutto debole, sotto il profilo della semantica frasale, e, indi, dell'interpretazione letterale, la differenziazione - unico elemento posto a base dell'eccezione - tra le espressioni «relative agli obblighi di trasparenza» di cui all'art. 50, decreto legislativo n. 33/2013 e «violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa» di cui all'art. 133, comma 1, lettera a), n. 6), c.p.a.

Le due locuzioni rimandano, invero, nella parte qualificante, a un unico tema, che è quello degli «obblighi di trasparenza amministrativa», inequivocabilmente contenuto in entrambe, mentre la differenza in parola è confinata nell'alveo delle parole introduttive del tema stesso («relative agli»; «violazione degli»), e, indi, in posizione tale che, nell'economia generale delle due norme, non permette quell'apprezzamento della sua rilevanza nei sensi richiesti dalla difesa erariale.

Anche sotto il profilo sostanziale, la ricostruzione in commento manifesta gravi criticità: se è vero infatti che la «violazione degli obblighi» è solo una delle possibili fattispecie delle questioni «relative agli obblighi», è altresì vero che l'indagine sulla «violazione degli obblighi» comporta necessariamente la disamina delle questioni «relative agli obblighi» (sussistenza, estensione, ambito soggettivo e oggettivo, etc.), di talchè è ben arduo ipotizzare che la disamina della violazione dell'obbligo possa costituire una categoria a se stante, diversa quella dell'obbligo in se, tale da richiedere, o permettere, l'intervento di due distinte cognizioni giudiziali.

Sotto il profilo dell'interpretazione sistematica, inoltre, è difficile comprendere come il legislatore possa aver affidato l'elemento dirimente di una questione così rilevante, qual è quella del riparto di giurisdizione della materia della trasparenza amministrativa, sulla base non dell'individuazione dell'oggetto della disciplina da regolare, in se considerata, per giunta incontrovertibilmente delineata («obblighi di trasparenza amministrativa»), bensì sulle modalità con cui la stessa è stata richiamata.



Sul punto, può anche osservarsi come, per le altre disposizioni dell'art. 133, comma 1, c.p.a. (che si ritiene di non riportare integralmente per mere ragioni di economia espositiva), la delimitazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo avvenga mediante la enucleazione di specifiche materie [lettera a), 1): «risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento amministrativo»; lettera a), 2): «formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi integrativi o sostitutivi di provvedimento amministrativo e degli accordi fra pubbliche amministrazioni»], e, laddove tale criterio non risulti esaustivo, con il richiamo di porzioni di materie, a loro volta espressamente delimitate tramite eccezioni [lettera b): «controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche»], esclusioni [ lettera c): «controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche»], «fermi restando» [lettera f): «controversie aventi ad oggetto gli atti e i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni in materia urbanistica e edilizia, concernente tutti gli aspetti dell'uso del territorio, e ferme restando le giurisdizioni del Tribunale superiore delle acque pubbliche e del Commissario liquidatore per gli usi civici, nonché del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa»], ovvero mediante l'indicazione del settore di intervento, indicato mediante l'autorità procedente ovvero lo specifico oggetto dell'agire pubblico [lettera l): «le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti, compresi quelli sanzionatori ed esclusi quelli inerenti ai rapporti di impiego privatizzati, adottati dalla Banca d'Italia...»].

L'apprezzamento della estensione della giurisdizione esclusiva affidata al giudice amministrativo dall'art. 133 del codice del processo amministrativo non richiede, pertanto, di norma, che la verifica dell'appartenenza della controversia a una determinata materia, settore, parti di essi o amministrazione. In ciò, il c.p.a. si rivela da un lato coerente con la *ratio* dell'attribuzione della giurisdizione esclusiva, che esclude, *in nuce*, la necessità di un'analisi, caso per caso, di quale sia l'interesse azionato in giudizio (scrutinio che può invece riguardare, ove necessario, la disamina del merito del ricorso), dall'altro attuativo del principio di chiarezza della legislazione, come del resto già dimostra l'art. 7 dello stesso codice sulla giurisdizione amministrativa generale.

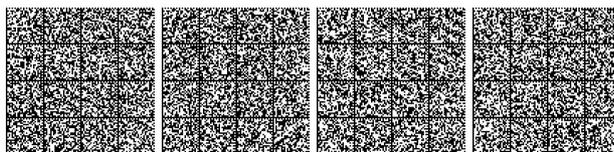
Del resto, uno dei criteri informativi del codice, alla luce della legge delega 18 giugno 2009, n. 69, art. 44, comma 2, lettera b), n. 2), è il riordino delle norme vigenti sulla giurisdizione del giudice amministrativo anche rispetto alle altre giurisdizioni, con l'evidente finalità di eliminare la necessità di distinguere tra diritti e interessi legittimi in determinate materie, nei quali gli stessi si presentano inestricabilmente interferenti.

A ben vedere, pertanto, la tesi della difesa erariale, comportando la necessità di distinguere tra diritti e interessi ai fini della individuazione della giurisdizione in una materia menzionata in sede di regolazione di giurisdizione esclusiva del g.a., risulta disarmonica non solo con l'art. 50 del decreto legislativo n. 33/2013 e con l'art. 133 del c.p.a., ma con l'intero impianto codicistico di cui al decreto legislativo n. 104/2010.

E allora non può che concludersi che, anche per gli «obblighi di trasparenza», la menzione della materia tra quelle elencate all'art. 133 c.p.a. comporti la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

A tale conclusione non è di ostacolo l'art. 50 del decreto legislativo n. 33/2013, che per le controversie «relative agli obblighi di trasparenza» - diversamente da quanto fa, come visto, il Codice in materia di protezione dei dati personali a favore del giudice ordinario per le questioni che riguardano l'applicazione delle norme del codice stesso, comprese quelle inerenti ai provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali - non introduce un espresso rinvio alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo né si riferisce direttamente all'art. 133, comma 1, lettera a), n. 6 del c.p.a., bensì richiama l'intera disciplina del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (c.p.a.).

Ogni possibile dubbio sul punto può infatti essere superato sol che si osservi che l'attuale formulazione dell'art. 133, comma 1, lettera a), n. 6 del c.p.a. («sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ... le controversie in materia di ... diritto di accesso ai documenti amministrativi e violazione degli obblighi di trasparenza amministrativa»), che precedentemente richiama solo le controversie in materia di accesso ai documenti amministrativi, è stata introdotta proprio dal decreto legislativo n. 33/2013 (art. 52, comma 4, lettera e), e che, come già sopra rilevato, tra i criteri ispiratori del c.p.a. introdotto con il decreto legislativo n. 104/2010, a mente della legge delega 18 giugno 2009, n. 69, art. 44, comma 2, lettera b), punto 1, si rinviene quello di conferire unitarietà di fonte alle norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo. Di talchè deve ritenersi che, nel novellare il c.p.a. per la materia della trasparenza, il decreto legislativo n. 33/2013 abbia opportunamente ritenuto di attenersi ai criteri ispiratori dello stesso c.p.a., anziché introdurre una isolata norma sulla giurisdizione, che si sarebbe posta in contrasto con il nuovo impianto regolatorio della giurisdizione amministrativa.



Inoltre, la conclusione assunta armonizza l'interpretazione letterale, sistematica e teleologica delle norme considerate, non incorrendo nelle difficoltà interpretative sopra citate, in cui incappa invece la lettura offerta dalla difesa erariale, ed è rafforzata dalla circostanza che la materia della trasparenza è stata accomunata, nella regolazione della giurisdizione, da parte dell'alinea di cui al comma 1, lettera a), n. 6, con la materia dell'accesso agli atti, rimessa, quale categoria autonoma, alla cognizione del giudice amministrativo.

Deve ancora rilevarsi come la proposta interpretazione si manifesti conforme ai principi generali della giurisdizione amministrativa.

Invero, come più volte chiarito dalla giurisprudenza, e come ora definitivamente sancito anche dall'art. 7, comma 1, decreto legislativo n. 104/2010, c.p.a., la giurisdizione esclusiva presuppone tradizionalmente che l'oggetto della controversia abbia un collegamento, sia pure indiretto o mediato, con l'esercizio del potere pubblico (sentenze della Corte costituzionale n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006; C. Stato, V, 31 gennaio 2017, n. 382; vedasi anche in tal senso Cass., SS. UU., 4 settembre 2015, n. 17586).

E un siffatto collegamento emerge con tutta evidenza nella materia in trattazione, sol che si consideri che le argomentazioni addotte dalla parte resistente pubblica sottolineano come il tema della regolazione della trasparenza dell'attività amministrativa costituisca uno degli imprescindibili riflessi degli ordinamenti democratici.

Infine, il riconoscimento dell'attribuzione al giudice amministrativo, in via esclusiva, della materia della trasparenza non stride con la riserva al giudice ordinario della materia dell'accesso ai dati personali (art. 152, decreto legislativo n. 196 del 2003).

La materia della trasparenza si colloca infatti sul piano dell'interesse pubblico che si intende tutelare attraverso il regime della pubblicità dei dati, che è profondamente diverso dal piano in cui opera il codice in materia di protezione dei dati personali, e che si pone, al più, laddove siano possibili interferenze, sia logicamente che cronologicamente, a valle di ogni questione inerente gli specifici diritti e obblighi relativi all'accesso ai dati personali.

La diversità dei piani di cui sopra emerge *ictu oculi* anche dall'oggetto delle rispettive regolazioni, costituite, per il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, dalla protezione dei dati personali, e per il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, dal diritto di accesso civico e dagli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Alla luce di tali ultime notazioni, deve anzi rilevarsi come le due giurisdizioni esclusive, ordinaria in materia di protezione dei dati personali, amministrativa in materia di trasparenza, rispecchino perfettamente, completandosi, il profilo privatistico e quello pubblicistico del più ampio tema complessivamente evidenziato dai due considerati ordinamenti di settore.

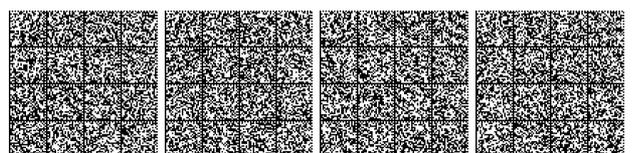
7.2. L'eccezione di carenza di giurisdizione dell'adito Tribunale va, per tutto quanto sopra, respinta.

8. Occorre a questo punto individuare le parti del presente giudizio, e, segnatamente, esaminare l'eccezione, sollevata dai ricorrenti, di inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* del Codacons.

Sul punto, in linea generale, può rammentarsi che le condizioni legittimanti gli interventi volontari nel giudizio amministrativo, allo stato regolato dagli articoli 28 e 50 del c.p.a., consistono tradizionalmente, per gli interventori ad adiuvandum, nella carenza di una posizione sostanziale di interesse legittimo, cui conseguirebbe, anziché la assunta posizione adesiva, la proposizione di autonomo ricorso nei prescritti termini di decadenza (C. Stato, IV, 29 febbraio 2016, n. 853; VI, 6 settembre 2010, n. 6483; C.G.A.R.S., 2 maggio 2017, n. 205; si veda, comunque, C. Stato, VI, 3 marzo 2016, n. 882, che ammette, ai sensi della lettera dell'art. 28 del c.p.a., anche dopo la scadenza del termine di decadenza, un intervento adesivo dipendente del cointeressato, almeno laddove egli sia destinatario di atti ad effetti non frazionabili), e, per gli interventori ad opponendum, nella titolarità di un interesse contrario a quello azionato dai deducenti, il quale potrebbe subire pregiudizio dall'annullamento dell'atto impugnato (Tar Lazio, Roma, I, 4 giugno 2007, n. 5149).

L'interveniente, ai sensi dell'art. 50, comma 1, c.p.a., deve esporre la titolarità di una situazione qualificata, la quale, per quanto attiene all'intervento *ad opponendum*, di rilevanza in questa sede, presuppone necessariamente un oggettivo e concreto interesse in capo al terzo a contrastare il ricorso e a conseguire il rigetto, interesse che può essere sia analogo a quello esposto dall'amministrazione resistente o dal controinteressato già costituito in giudizio sia autonomamente correlato al mantenimento in vita dell'atto gravato.

In altre parole, l'intervento *ad opponendum*, ai fini della sua ammissibilità, non può prescindere dalla rappresentazione da parte dell'interveniente della titolarità di una situazione soggettiva, idonea ad attestare la ricaduta di effetti negativi a suo danno in caso di positivo riscontro dell'azione di annullamento proposta, adeguatamente supportata da elementi concreti e oggettivi atti a comprovare la sussistenza di un interesse che, seppure di mero fatto, deve palesarsi come specifico e differenziato rispetto alla collettività (da ultimo, Tar Lazio, Roma, II-bis, 4 maggio 2017, n. 5201).



Tanto chiarito, deve concludersi che, contrariamente a quanto rappresentato dai ricorrenti, che dubitano che il Codacons abbia dimostrato l'interesse a intervenire in giudizio, tutte tali condizioni, nel caso di specie, risultano sussistenti.

Come chiarito dall'atto di intervento, il Codacons «è un'associazione di volontariato di cui alla legge n. 266/1991 autonoma, senza fini di lucro a base democratica e partecipativa che persegue esclusivamente obiettivi di solidarietà sociale» (art. 1 dello Statuto). L'Associazione, come da disposizioni statutarie, «ha quale sua esclusiva finalità quella di tutelare con ogni mezzo legittimo, ivi compreso il ricorso allo strumento giudiziario, i diritti e gli interessi dei consumatori ed utenti, categoria socialmente debole» (art. 2.2 Statuto) e a tal fine «interviene nei giudizi civili, penali e amministrativi» (art. 2.3 Statuto).

Con l'intervento in esame, il Codacons ha azionato il suo interesse ad agire al fine di «tutelare il miglior utilizzo delle risorse pubbliche» perseguendo «ogni attività illecita finalizzata alla corruzione e comunque alla violazione delle norme e dei principi che devono informare il corretto andamento della pubblica amministrazione, anche per evitare che i cittadini debbano subire il sovrapprezzo necessariamente generato dalle condotte corruttive» (art. 2.1 dello Statuto), e a tutelare «il diritto alla trasparenza, alla corretta gestione e al buon andamento delle pubbliche amministrazioni» (art. 2.1 Statuto).

Atteso l'oggetto dell'odierno giudizio e gli interessi e scopi perseguiti e qui dichiarati dall'Associazione, deve inditarsi sussistente la legittimazione e l'interesse ad agire del Codacons a sostegno delle parti resistenti.

8.1. Con l'occasione, deve rilevarsi, d'ufficio, la tardività della memoria difensiva depositata dal Codacons l'8 giugno 2017, ovvero quando erano ormai scaduti i termini di cui all'art. 73, comma 1, c.p.a., da calcolarsi tenendo conto della data dell'udienza di discussione (13 giugno 2017).

9. Occorre ora occuparsi delle eccezioni, formulate sia dalla difesa erariale che dal Codacons, di inammissibilità del ricorso, stante la natura non provvedimentale degli atti gravati, e di improcedibilità dello stesso, non avendo i ricorrenti provveduto all'impugnazione della delibera dell'Anac 8 marzo 2017, n. 241, di approvazione delle Linee guida attuative dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013, pubblicata in pendenza della controversia (24 marzo 2017).

Entrambe le eccezioni vanno respinte.

9.1. Quanto alla prima, di inammissibilità, si osserva che gli atti in parola attuano una prescrizione introdotta dalla legge, ovvero ne concretizzano gli effetti, introducendo le previsioni di dettaglio e richiamando le sanzioni previste per il caso di inadempimento, ciò che evidenzia che il meccanismo obbligatorio previsto dalla norma, lungi dall'essere auto-applicativo, necessita dell'intermediazione costituita dal provvedimento della pubblica amministrazione, che, collocandosi nella fase esecutiva dell'obbligo, manifesta il suo contenuto autoritativo e la sua portata lesiva. Del resto, non consta che la natura applicativa di un atto dell'amministrazione possa tradursi in carenza di contenuto provvedimentale: se così fosse ben pochi atti amministrativi sarebbero impugnabili, atteso che essi, per la più parte, danno concreta attuazione a previsioni di legge.

9.2. Quanto alla seconda eccezione, di improcedibilità, si rammenta che l'individuazione della sopravvenuta carenza di interesse deve essere effettuata con criteri rigorosi e restrittivi per evitare che la preclusione dell'esame del merito della controversia si trasformi in un'inammissibile elusione dell'obbligo del giudice di provvedere sulla domanda, dovendosi, in particolare, ritenere che (a prescindere dalle ipotesi di sopravvenienze costituite da modifiche normative o accadimenti di fatto) solo laddove vi sia stata l'adozione di provvedimenti sopravvenuti ormai non più utilmente impugnabili, il giudice possa dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse, essendo ormai definitiva l'inconfigurabilità di qualsiasi possibile utilità discendente dalla favorevole definizione nel merito della controversia (da ultimo, C. Stato, III, 3 novembre 2016, n. 4615; V, 8 aprile 2014, n. 1663; IV, 17 settembre 2013, n. 4637).

Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, la favorevole valutazione dell'eccezione non potrebbe inditarsi fondarsi sull'accertamento della natura vincolante delle sopravvenute Linee guida Anac 8 marzo 2017, n. 241: solo in tal caso, infatti, i ricorrenti potrebbero ritenersi sforniti di interesse alla coltivazione dell'impugnazione degli atti gravati con il ricorso, atteso che, anche nel caso di una favorevole delibazione del gravame, con conseguente annullamento degli stessi, i contestati obblighi troverebbero comunque fonte nelle predette Linee guida, non fatte oggetto di impugnazione.

Ma un siffatto accertamento è escluso dal parere del Consiglio di Stato, Commissione speciale, n. 1257 del 29 maggio 2017, reso nell'adunanza del 20 aprile 2017, in ordine a uno schema di atto assunto dall'Anac sempre in materia di trasparenza, la delibera di «Aggiornamento delle Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici».

In tale parere è stato osservato (punto 3) come le linee guida in parola costituiscano, in esplicazione della potestà di vigilanza affidata all'Anac dall'art. 1, comma 2, lettera f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, e s.m.i., un atto di natura non regolamentare, che, nella misura in cui è volto a chiarire la portata applicativa e le ricadute organizzative degli adempimenti stabiliti dalla normativa di cui trattasi (legge n. 190/2012 e decreto legislativo n. 33/2013, come



novellati dal decreto legislativo n. 97/2016), è riconducibile al novero degli atti non vincolanti, ovvero che possono essere disattesi mediante atti che contengano una adeguata e puntuale motivazione, idonea a dar conto delle ragioni della diversa scelta amministrativa.

Al di fuori di tale ultima ipotesi, ha chiarito il predetto parere, la violazione delle linee guida può essere considerata, in sede giurisdizionale, come elemento sintomatico dell'eccesso di potere, sulla falsariga dell'elaborazione che si è avuta con riguardo alla violazione delle circolari.

Ed è noto che, per la giurisprudenza, le circolari non rivestono un rilevanza determinante nella genesi dei provvedimenti che ne fanno applicazione, per cui i soggetti destinatari di questi ultimi non hanno alcun onere di impugnare la circolare, essendo meramente facoltizzati (e quindi non onerati), a contestarne la legittimità (C. Stato, IV, 16 ottobre 2000, n. 5506; 20 settembre 1994, n. 720).

10. Esaurito l'esame delle eccezioni pregiudiziali, può passarsi all'esame del merito del gravame.

11. Come ampiamente riferito in fatto, i ricorrenti contestano i gravati provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali, che hanno dato applicazione nei loro confronti alla norma di cui all'art. 14, comma 1-bis, decreto legislativo n. 33/2013, laddove prevede, in analogia con quanto già previsto per i titolari di incarichi politici di cui al comma 1, che le pubbliche amministrazioni pubblichino nel proprio sito web, oltre che gli altri dati elencati nel comma 1 dell'art. 14, anche i dati dei titolari di incarichi dirigenziali di cui all'art. 14 comma 1, lettere c) e f) dello stesso decreto legislativo, costituiti da:

«c) i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;»;

«f) le dichiarazioni di cui all'art. 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso.».

In particolare, in attuazione della predetta norma, il Garante ha invitato i ricorrenti a inviare entro un dato termine la relativa documentazione, e precisamente:

copia dell'ultima dichiarazione dei redditi presentata, oscurando i dati eccedenti, come previsto dalla Linee guida del Garante;

dichiarazione, aggiornata alla data di sottoscrizione, per la pubblicità della situazione patrimoniale, da rendersi secondo lo schema allegato alla richiesta;

dichiarazione di negato consenso per il coniuge non separato e i parenti entro il secondo grado, ovvero, nel caso si avvenuta prestazione del consenso, copia delle dichiarazioni dei redditi dei suddetti soggetti e dichiarazioni aggiornate per la pubblicità delle rispettive situazioni patrimoniali, sempre secondo il modello allegato;

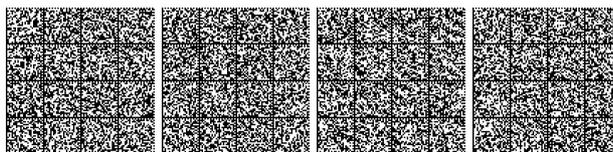
dichiarazione dei dati relativi ad eventuali altre cariche presso enti pubblici o privati o altri incarichi con oneri a carico della finanza pubblica assunte dagli interessati.

La disposizione normativa sulla base della quale la predetta richiesta è stata avanzata è ritenuta dai ricorrenti violativa degli articoli 7, 8 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dell'art. 6 del Trattato UE, dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 6 della direttiva 95/46/CE, dell'art. 5 del regolamento n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, da applicarsi negli Stati membri a decorrere dal 25 maggio 2018, nonché degli articoli 117, 3, 13, 2 della Costituzione.

In particolare, secondo i ricorrenti, i predetti obblighi di pubblicazione comporterebbero una ingiustificata e pesante ingerenza nel diritto alla vita privata e alla protezione dei dati, con riflessi anche relativi alla diritto di sicurezza, e sarebbero contrari ai principi di proporzionalità, pertinenza, non eccedenza e finalità nel trattamento dei dati personali, sia per la natura dei dati richiesti che per le modalità di diffusione in internet, in quanto introdotti senza misure che impediscano l'indicizzazione delle informazioni da parte dei comuni motori di ricerca.

12. Ritiene al riguardo il Collegio che le questioni sollevate dai ricorrenti meritino favorevole considerazione, nei limiti di seguito evidenziati.

13. Appare immediatamente opportuno chiarire che il Collegio non dubita della serietà e della fondatezza delle ragioni illustrate dalla difesa erariale quando evidenzia la necessità non più prorogabile di adottare un sistema rigido di prevenzione della corruzione, alla luce dei noti fatti di cronaca giudiziaria, e in virtù dei numerosi moniti provenienti da rilevanti organizzazioni internazionali (Onu, Greco, OCSE) e dalla stessa Unione europea, che hanno raccomandato più volte all'Italia l'adozione di misure severe e drastiche, ispirate a una logica di integrità e trasparenza.



Del resto, una siffatta necessità consegue anche alle classifiche stilate dall'organizzazione «Transparency International» citate dall'amministrazione, che collocano Italia tra i paesi in cui è più elevata la percezione della corruzione, da intendersi anche come carenza di trasparenza.

Meritevole di massima considerazione è anche la notazione secondo cui l'Italia, nella generale bipartizione tra sistemi nazionali caratterizzati da un generalizzato e risalente sistema di accesso agli atti, dati e informazioni delle pubbliche amministrazioni, dalla tempestività ed efficienza dei rimedi giudiziari e stragiudiziali, dalla non rilevanza numerica dei casi di conflitti di interessi e di corruzione, o comunque dalla loro puntuale regolazione specifica, e sistemi in cui, al contrario, l'accesso è ristretto e non garantisce adeguati standard di tempestività ed efficienza, i casi di conflitti di interessi e di corruzione sono al di sopra della media europea e internazionale ed esistono discipline deboli sulla trasparenza e sul conflitto di interessi, si colloca nella seconda categoria, per la quale l'unica risposta possibile per realizzare un serio regime di prevenzione della corruzione è una normativa sulla trasparenza che sia correlata alla portata delle rilevate problematiche.

Però, sia la considerazione della rilevanza del contesto delineato da tali informazioni e da tutti gli altri elementi evidenziati dall'amministrazione a sostegno dell'adozione di un regime di trasparenza «forte», sia l'apprezzamento ulteriore dell'entità della ricaduta negativa dei fenomeni corruttivi in tutti i settori in cui essi si manifestano (amministrativo, giudiziario, economico, sociale...), che conferma la priorità della questione, nulla dicono in ordine alla proporzionalità e alla ragionevolezza delle misure qui in contestazione, posto che, com'è evidente, va escluso che la risposta normativa a qualsiasi problematica, per quanto, in linea generale, di rilievo assoluto, opportuna, se non necessitata, motivata da idonei presupposti e compulsata dalla comunità internazionale, possa trasmodare dagli ambiti che nella Costituzione e nella normativa europea delineano i diritti della persona.

14. Nell'individuare, conseguentemente a quanto sopra, gli ambiti tutelati qui in evidenza, vengono in rilievo, come sostenuto dagli interessati:

la direttiva 24 ottobre 1995, n. 95/46/CE, direttiva del Parlamento europeo del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, che all'art. 6, par. 1, lettera c), prevede che gli Stati membri dispongono che i dati personali siano «adeguati, pertinenti e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali vengono rilevati e/o per le quali vengono successivamente trattati»;

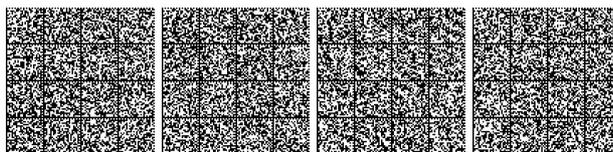
l'art. 7 della stessa direttiva 95/46/CE, che dispone che «Gli Stati membri dispongono che il trattamento di dati personali può essere effettuato soltanto quando: ... c) è necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il responsabile del trattamento ... oppure e) è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il responsabile del trattamento o il terzo a cui vengono comunicati i dati...»;

l'art. 8 della ridetta direttiva 95/46/CE, paragrafi 1 e 4, che recitano rispettivamente che «Gli Stati membri vietano il trattamento di dati personali che rivelano l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, l'appartenenza sindacale, nonché il trattamento di dati relativi alla salute e alla vita sessuale.», e che «Purché siano previste le opportune garanzie, gli Stati membri possono, per motivi di interesse pubblico rilevante, stabilire ulteriori deroghe oltre a quelle previste dal paragrafo 2 sulla base della legislazione nazionale o di una decisione dell'autorità di controllo.».

In relazione alla predetta direttiva, si osserva che la Corte di giustizia delle comunità europee (Sezioni riunite, 20 maggio 2003, Rechnungshof e Neukomm e Lauer mann c. Österreichischer Rundfunk e altri) ha ritenuto che gli art. 6, n. 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva in parola sono direttamente applicabili, nel senso che essi possono essere fatti valere da un singolo dinanzi ai giudici nazionali per evitare l'applicazione delle norme di diritto interno contrarie a tali disposizioni.

Inoltre, i principi da essa recati e sopramenzionati hanno trovato conferma nella nuova normativa in materia di protezione dei dati personali di cui al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, entrato in vigore in Italia il 4 maggio 2016 e destinato ad acquisire piena efficacia il 25 maggio 2018;

la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 7 («Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle proprie comunicazioni.»), art. 8 («1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge ...»), art. 52 («1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. 2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti.»).



3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa...»;

L'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che dispone che «Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza», e che «Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui.»;

L'art. 5 della Convenzione n. 108 sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, adottata a Strasburgo il 28 gennaio 1981, ratificata con legge 21 febbraio 1989, n. 98, secondo cui i dati a carattere personale oggetto di un'elaborazione automatizzata sono: «a) ottenuti e elaborati in modo lecito e corretto; b) registrati per scopi determinati e legittimi ed impiegati in una maniera non incompatibile con detti fini; c) adeguati, pertinenti e non eccessivi riguardo ai fini per i quali vengono registrati; d) esatti e, se necessario, aggiornati; e) conservati in una forma che consenta l'identificazione delle persone interessate per una durata non superiore a quella necessaria ai fini per i quali sono registrati.».

Le predette norme delimitano chiaramente la necessità, fortemente evidenziata dalla sopra citata sentenza della Corte di giustizia delle comunità europee 20 maggio 2003 in relazione agli art. 6, n. 1, lettera c), e 7, lettere c) ed e), della direttiva n. 1995/46/CE, ma declinata anche dalle altre decisioni invocate in ricorso e riportate in fatto, secondo cui la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, non osta a una normativa nazionale che imponga la raccolta e la divulgazione dei dati sui redditi dei dipendenti pubblici, a condizione, però, che sia provato che la divulgazione, laddove puntuale, ovvero riferita anche ai nominativi dei dipendenti, risulti necessaria e appropriata per l'obiettivo di buona gestione delle risorse pubbliche.

In altre parole, i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza costituiscono il canone complessivo che governa l'equilibrio del rapporto tra esigenza, privata, di protezione dei dati personali, ed esigenza, pubblica, di trasparenza.

15. In applicazione delle predette coordinate normative ed ermeneutiche, la denuncia di incompatibilità con la normativa europea e costituzionale formulata dai ricorrenti in relazione ai contestati dati oggetto di divulgazione risulta non manifestamente infondata.

Il Collegio ritiene infatti che la divulgazione dei dati riferiti ai dirigenti pubblici di cui alle lettere c) e f) dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013, applicabile ai medesimi per effetto dell'estensione operata dal successivo comma 1-bis, che riguardano la situazione reddituale e patrimoniale degli interessati, si presti ai seguenti rilievi.

A) Quanto alla integrale equiparazione dei dirigenti pubblici con i titolari di incarichi politici, originari destinatari della prescrizione di cui all'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 33/2013, e alla assenza di qualsiasi differenziazione tra le figure dirigenziali. Il Collegio osserva che la previsione in contestazione assimila condizioni che, all'evidenza, non sono equiparabili fra loro, stante l'enorme diversità tra le condizioni giuridiche facenti capo, nel vigente ordinamento nazionale, da un lato, ai titolari di incarichi politici e, dall'altro, ai titolari di incarichi dirigenziali.

La differenza di *status* tra le considerate categorie per genesi, struttura, funzioni esercitate e poteri statali di riferimento è talmente marcata da non richiedere, per la sua illustrazione, molte parole.

Basti al riguardo segnalare che i rapporti e le responsabilità che correlano, da un lato, i titolari di incarichi politici, dall'altro, i dirigenti pubblici, allo Stato e, indi, ai cittadini, si collocano su piani non comunicanti, in un insieme che rende del tutto implausibile la loro riconduzione, agli esclusivi fini della trasparenza, nell'ambito di un identico regime.

I ricorrenti segnalano anche, condivisibilmente, come la comune soggezione dei titolari di incarichi politici e dei dirigenti a identici obblighi di pubblicità, stante la diversa durata temporale che, di norma, caratterizza lo svolgimento delle relative funzioni, sia particolarmente pervasiva per i secondi, esposti, ai sensi del comma 2 dell'art. 14 in esame, all'assoggettamento alla disciplina in contestazione per un periodo corrispondente all'intera durata del rapporto di lavoro, che si attegga pertanto, nei loro confronti, diversamente che per i titolari di incarichi politici, alla stregua di una «condizione della vita».

Anche la mancata differenziazione tra le categorie dirigenziali soggette alla misura, in base, a esempio, all'amministrazione di appartenenza, alla qualifica, alle funzioni in concreto ricoperte, ai compensi percepiti, è parimenti indice di una non adeguata calibrazione della disposizione in parola, tenuto conto della molteplicità delle categorie dirigenziali rinvenibili nell'ordinamento vigente, e della connessa varietà ed estensione dei segmenti di potere amministrativo esercitato.



Sul punto, deve rilevarsi come i temperamenti apportati alla norma in sede applicativa, siccome illustrati dalla difesa erariale, non sono idonei a sconfessare la linea, fatta propria dall'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo n. 33/2013, secondo cui il regime di cui trattasi è destinato a vincolare «i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione».

Del resto, i ricorrenti evidenziano che la disposizione, secondo quanto rilevato dallo stesso Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito del parere reso alla Presidenza del Consiglio dei ministri sullo schema del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che ha inserito il ridetto art. 14-*bis*, concerne un notevolissimo numero di soggetti, indicato, secondo le elaborazioni dell'Aran, in oltre 140.000.

E lo stesso parere ha rilevato come una siffatta scelta, cui consegue un trattamento giuridico limitativo della riservatezza individuale, è stata effettuata senza alcuna considerazione dell'effettivo rischio corruttivo insito nella funzione svolta.

L'argomentazione in parola, insieme ad altre considerazioni che militano a favore dell'irragionevolezza della misura, si trova ancor più esplicitata nella nota a firma del Presidente dell'Anac e del Garante per la protezione dei dati indirizzata al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 30 ottobre 2014, che riferisce, può aggiungersi autorevolmente, stante la particolare competenza nella materia di cui trattasi dei due firmatari, che «le criticità - segnalate da vari soggetti alle Autorità da noi presiedute - attengono, essenzialmente, al carattere indifferenziato degli obblighi di pubblicità. Essi si applicano infatti, con analogo contenuto, ad enti e realtà profondamente diversi tra loro, senza distinguerne la portata in ragione del grado di esposizione dell'organo al rischio di corruzione; dell'ambito di esercizio della relativa azione o, comunque, delle risorse pubbliche assegnate, della cui gestione l'ente debba quindi rispondere. Nel regolare così, in modo identico, situazioni diverse, tali norme rischiano di pregiudicare la ragionevolezza complessiva della disciplina in materia di trasparenza (essenziale invece per il buon andamento e la democraticità dell'azione amministrativa). E questo, con effetti in larga parte disfunzionali rispetto alla stessa esigenza di consentire 'forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche', perseguita dallo stesso decreto n. 33.

Pertanto, le limitazioni (in alcuni casi anche significative) della riservatezza, che tali obblighi di pubblicità comportano, possono risultare irragionevoli e, come tali, meritevoli di revisione [...]. La divulgazione *on-line* di una quantità spesso ingestibile di dati comporta infatti dei rischi di alterazione, manipolazione, riproduzione per fini diversi, che potrebbero frustrare quelle esigenze di informazione veritiera e, quindi, di controllo, che sono alla base del decreto».

Resta da aggiungere che la difesa erariale stigmatizza che la contestazione del regime di pubblicità di cui trattasi, già pacificamente in vigore per i titolari di cariche politiche, sia formulata in ricorso solo in quanto applicabile ai dirigenti.

Il rilievo non è conducente, atteso che la segnalata circostanza è una mera conseguenza delle caratteristiche di personalità, attualità e concretezza che devono permeare l'interesse giuridico fatto valere nel giudizio amministrativo.

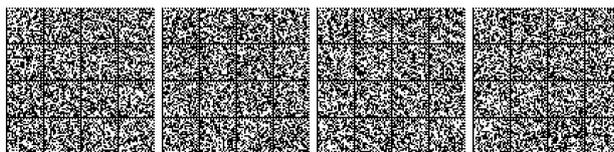
B) Quanto alla diffusione degli specifici dati di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, lettere *c*) e *f*) del decreto legislativo n. 33/2013.

Il Collegio dubita della legittimità della prescrizione imposta ai dirigenti di pubblicare i dati in contestazione, invece che, a tutela della proporzionalità della misura, una loro ragionata elaborazione, atta a scongiurare incontrovertibilmente la diffusione di dati sensibili o di dati, per un verso, superflui ai fini perseguiti dalla norma, per altro verso, suscettibili di interpretazioni distorte.

In particolare, si è già visto che la disposizione di cui trattasi comporta la divulgazione *online* di dati reddituali e patrimoniali relativi ai dirigenti, ai coniugi e ai parenti entro il secondo grado, ove essi acconsentano. È prevista anche, pel caso di mancato consenso del coniuge o del parente entro il secondo grado, la menzione dello stesso. I dati in parola, essendo desunti dalla dichiarazione dei redditi, si collocano a un livello di notevole dettaglio.

La rigorosità della misura è sottolineata dalla ulteriore prescrizione secondo cui nessun filtro o artificio può essere adottato dalle amministrazioni cui compete la pubblicazione *online* dei dati affinché l'accesso ai documenti venga, anche con l'uso di strumenti informatizzati, in qualunque modo discriminato e gli stessi documenti siano resi non consultabili dai c.d. motori di ricerca.

L'art. 7-*bis*, comma 1, decreto legislativo n. 33/2013, dispone infatti che «Gli obblighi di pubblicazione dei dati personali diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari, di cui all'art. 4, comma 1, lettere *d*) ed *e*), del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali».



Le descritte caratteristiche di una siffatta pubblicazione la rendono indubbiamente foriera di usi da parte del pubblico che possono trasmodare, come pure segnalato nella già citata nota del 30 ottobre 2014 indirizzata dal Presidente dell'Anac e dal Garante per la protezione dei dati al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, dalla finalità della trasparenza, sino a giungere alla messa a rischio della sicurezza degli interessati, nei sensi segnalati in ricorso e riportati in fatto.

Può aggiungersi a quanto più articolatamente rappresentato dagli interessati che il legislatore delegato ha ritenuto di assicurare il regime di trasparenza mediante lo «sversamento» *sic et simpliciter* dei dati in parola, posto a carico degli interessati, con i connessi rischi di cui sopra, ovvero, come detto, senza mitigare la portata della divulgazione di questi ultimi mediante l'elaborazione di una piattaforma di elementi effettivamente significativi ai fine di garantire una vera e propria trasparenza dell'attività amministrativa.

Non vi è dubbio che tale ultima opzione, pur richiedendo uno sforzo preparatorio da parte del legislatore delegato maggiore di quello esercitato nel mero trasferimento in capo ai dirigenti di un regime già in corso di applicazione per i titolari di cariche politiche, sarebbe risultata - diversamente da quello in esame - non solo conforme ai principi comunitari e costituzionali nella coniugazione equilibrata degli interessi pubblici e privati in gioco, ma anche più efficace ai fini dell'introduzione di un effettivo regime di trasparenza a carico dei dirigenti pubblici, atteso che, in forza delle stesse considerazioni poste a base del principio di «utilità marginale» operante in economia, non consta che la pubblicazione di massicce quantità di dati si traduca automaticamente nell'agevolazione della ricerca di quelli più significativi a determinati fini.

La questione va infatti posta al livello dei singoli cittadini o delle loro aggregazioni semplici, rispetto ai quali è lecito supporre, come dato notorio, in caso di accesso finalizzato alla trasparenza, la mancata disponibilità di efficaci strumenti di lettura e di elaborazione di dati sovrabbondanti o eccessivamente diffusi.

Ed è a tale livello che va necessariamente ricondotta la problematica della trasparenza amministrativa e regolato il relativo interesse pubblico, pena la sostanziale inutilità del regime «anti-corruttivo» disegnato per i dirigenti pubblici, che deve essere finalizzato, per sua natura, a tutelare l'intera collettività e non solo i soggetti complessi a vario titolo operanti nell'ordinamento vigente, che, essendo in possesso di strumenti idonei a decrittare importanti masse di informazioni, risultano, a legislazione vigente, ossia al cospetto dell'attuale formulazione del combinato disposto dell'art. 14, comma 1, lettere *c)* e *f)*, e dell'art. 1-*bis*, allo stato i soli in grado di trarre dalle stesse conclusioni coerenti con quanto complessivamente reso disponibile e con gli obiettivi propri della legislazione di cui trattasi.

Come, del resto, segnala in sostanza la ridetta nota 30 ottobre 2014 del Presidente dell'Anac e del Garante per la protezione dei dati, laddove evidenzia la disfunzionalità della previsione in esame rispetto all'esigenza di consentire le forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, che costituisce la finalità perseguita dal decreto legislativo n. 33/2013.

Deve ancora rilevarsi che i ricorrenti segnalano vari esempi di come i dati utili ai fini del regime di trasparenza per i dirigenti avrebbero potuto essere selezionati. Il Collegio si limita a prenderne atto, non spettando a questa sede giudiziale entrare nel merito delle relative valutazioni.

16. A questo punto va evidenziato che la tutela della posizione dei ricorrenti, che consegue alla rilevata serietà delle contestazioni formulate, nei sensi di cui sopra, non può essere attuata mediante l'annullamento degli atti gravati, trattandosi, come dianzi già osservato, di provvedimenti che danno mera esecuzione a puntuali obblighi di legge, di talchè va escluso in radice il rimedio della demolizione dell'atto conseguente all'esito dell'ordinario scrutinio della sua legittimità secondo il paradigma costituito dalla legislazione di riferimento.

17. Né pare che la norma contestata dai ricorrenti sia suscettibile di essere disapplicata per contrasto con normative comunitarie, posto che, alla luce di tutti gli elementi emergenti dal fascicolo di causa, non è individuabile una disciplina *self-executing* di tale matrice direttamente applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio.

Sul punto, infatti, occorre concordare con la difesa erariale quando segnala che i principi di proporzionalità, pertinenza, e non eccedenza di fonte comunitaria invocati dalla parte ricorrente non sono che criteri in base ai quali effettuare una ponderazione della conformità dell'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14 comma 1, lettere *c)* ed *f)*, dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali, operazione che sconta i differenti caratteri e la diversa portata dell'interesse pubblico generale che si intende tutelare attraverso il regime di trasparenza, e che può avere una configurazione diversa, a seconda del sistema nazionale considerato.

La sorte del ricorso non può, pertanto, che essere affidata alla disamina delle questioni pregiudiziali sollevate dai ricorrenti da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea o della Corte costituzionale.



18. Nell'ambito dei predetti rimedi, il Collegio propende per la remissione alla Corte costituzionale dello scrutinio inerente la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità relativa all'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14 comma 1, lettere *c)* ed *f)*, dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali.

Ciò in quanto, come visto, nell'ambito di siffatto scrutinio, inerente il rispetto da parte della misura dei principi di proporzionalità, pertinenza, e non eccedenza di matrice comunitaria, indispensabile ai fini della tutela di diritti fondamentali della persona, un ruolo centrale è assunto dalla questione inerente se uno specifico ordinamento nazionale preservi il necessario equilibrio nel rapporto tra protezione dei dati personali e esigenze di trasparenza, calibrando anche in ragione dei primi l'intensità dell'interesse pubblico da assicurare mediante la divulgazione di dati personali.

E un tale giudizio appare proprio di una Corte nazionale.

Del resto, la conclusione è rafforzata dalla già citata sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 20 maggio 2003, che, nella analoga fattispecie sottoposta al suo giudizio, ha rimesso tale valutazione al giudice *a quo*.

19. In punto di rilevanza della proponenda questione di legittimità costituzionale, il Collegio ribadisce che gli atti impugnati con l'odierno ricorso costituiscono diretta applicazione della norma sospetta di contrasto con la Costituzione. Pertanto, discendendo la paventata violazione della sfera soggettiva dei ricorrenti direttamente dalla norma stessa, solo dalla dichiarazione della sua illegittimità costituzionale potrebbe derivare il richiesto accoglimento del ricorso per illegittimità derivata degli atti impugnati.

20. Quanto, invece, alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere *c)* ed *f)*, dello stesso decreto legislativo, originariamente previsto per i titolari di incarichi politici, anche per i titolari di incarichi dirigenziali, sotto i profili segnalati al precedente punto 15, essa si pone, ad avviso del Collegio, in relazione:

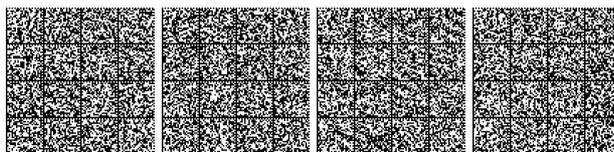
all'art. 117, comma 1, della Costituzione, che vincola la potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, tra cui si collocano i principi di proporzionalità, pertinenza e non eccedenza nel trattamento dei dati personali;

all'art. 3 della Costituzione e al principio di uguaglianza formale e sostanziale, sia per la irragionevole parità di trattamento che la disposizione riserva ai titolari di incarichi politici e titolari di incarichi dirigenziali, categorie non assimilabili in quanto soggette a regimi giuridici incomparabili, che non giustificano né permettono l'integrale identità di regolazione ai fini di trasparenza, sia per l'irragionevole parificazione di tutti gli incarichi dirigenziali, effettuata senza distinguere, conformemente alla natura dell'interesse pubblico perseguito dalla norma, la portata degli obblighi di pubblicità *online* in ragione delle caratteristiche delle loro tipologie, ovvero in riferimento al grado di esposizione dell'incarico pubblico al rischio di corruzione e all'entità delle risorse pubbliche assegnate all'ufficio della cui gestione il soggetto interessato deve rispondere;

agli articoli 2 e 13 della Costituzione, relativi ai diritti inviolabili dell'uomo e alla libertà personale, stante la suscettibilità della prescrizione imposta ai dirigenti di comunicare, ai fini della loro pubblicazione, i dati in contestazione, desunti dalla dichiarazione dei redditi, invece che una loro ragionata elaborazione, più funzionale alle finalità perseguite dalla trasparenza amministrativa e atta a scongiurare incontrovertibilmente la diffusione di dati sensibili o di dati, per un verso, superflui ai fini perseguiti dalla norma, per altro verso, suscettibili di interpretazioni distorte.

21. Dalla rilevata non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 14, comma 1-*bis*, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere *c)* ed *f)*, dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali, discende l'apprezzamento della non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità anche di parte del correlato comma 1-*ter* dello stesso art. 14, secondo cui: «Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente.».

Invero, l'oggetto della pubblicazione prevista all'ultimo periodo dal predetto comma 1-*ter* costituisce un dato aggregato che contiene quello di cui al comma 1, lettera *c)* dello stesso articolo e può anzi corrispondere del tutto a quest'ultimo, laddove il dirigente non percepisca altro emolumento se non quello corrispondente alla retribuzione per l'incarico assegnato.



Il Collegio ritiene, pertanto, di estendere, d'ufficio, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale anche al comma 1-ter dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013, limitatamente alla prescrizione di cui all'ultimo periodo, che dispone che «L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente».

Quanto alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della ulteriore questione sollevata, negli esclusivi sensi di cui sopra (ovvero escludendo gli obblighi di comunicazione all'amministrazione di appartenenza), si richiamano integralmente le argomentazioni già esposte in ordine all'art. 14, comma 1-bis, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere c) ed f), dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali.

22. In conclusione, sussistono dunque i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza che impongono al Collegio di sollevare questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 14, commi 1-bis e 1-ter del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (inseriti dall'art. 13, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97), nella parte in cui prevedono che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere c) ed f) dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali, per contrasto con gli articoli 117, comma 1, 3, 2 e 13 della Costituzione.

Restano riservate all'esito del giudizio incidentale le determinazioni definitive sulle questioni preliminari, sul merito e sulle spese.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater).*

a) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-bis e comma 1-ter del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, inseriti dall'art. 13, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, nella parte in cui prevedono che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettere c) ed f) dello stesso decreto legislativo anche per i titolari di incarichi dirigenziali, per contrasto con gli articoli 117, comma 1, 3, 2 e 13 della Costituzione;*

b) *sospende il giudizio in corso;*

c) *ordina che la presente ordinanza, a cura della Segreteria della Sezione, sia notificata a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata al Presidente del senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;*

d) *dispone la trasmissione degli atti, sempre a cura della Segreteria, alla Corte costituzionale.*

*Vista la richiesta degli interessati e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo a identificare la parte interessata.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 13 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:*

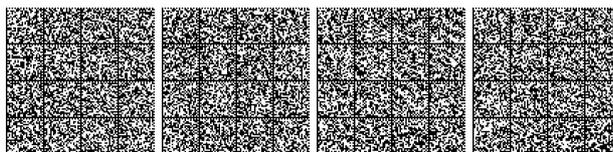
Salvatore Mezzacapo, Presidente;

Anna Bottiglieri, Consigliere, estensore;

Fabio Mattei, consigliere.

*Il Presidente: MEZZACAPO*

*L'estensore: BOTTIGLIERI*



## N. 168

*Ordinanza del 24 luglio 2017 della Corte d'appello di Roma nel procedimento civile promosso da Circumvesuviana S.r.l. socio unico - ora Ente Autonomo Volturno S.r.l. contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

**Trasporto pubblico - Disavanzi di gestione delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa - Definizione delle regolazioni debitorie nei termini delle istruttorie ministeriali effettuate a seguito delle comunicazioni e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005.**

- Decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, art. 31.

## CORTE DI APPELLO DI ROMA

## SEZIONE I CIVILE

Nel collegio composto da:

Maffei dott. Corrado - Presidente;  
Pinto dott. Diego - Consigliere rel.;  
Miraglia dott. Luigi - Consigliere,

riunito in camera di consiglio, ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile in grado di appello iscritta al ruolo generale affari contenziosi al numero 750/2012 posta in deliberazione all'udienza del 12 luglio 2017, tra Circumvesuviana S.r.l. ora E.A.V. S.r.l. (avv. Malena Massimo) e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Avvocatura generale dello Stato).

Oggetto: appello avverso la sentenza n. 9/2011 del Tribunale di Roma, in materia di controversie con la P.A..

## MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Circumvesuviana S.r.l., successivamente incorporata da E.A.V. S.r.l., ha proposto appello avverso la sentenza in oggetto che aveva respinto la domanda di pagamento dell'importo di € 2.081.332,87, dovuto a titolo di rimborso del credito vantato per la «Gestione Commissariale Governativa» già gestita dalle Ferrovie dello Stato spa.

Si è costituito in giudizio il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti instando per il rigetto dell'appello.

Precisate le conclusioni, assegnati alle parti termini per le difese conclusive, previa discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione all'udienza in epigrafe.

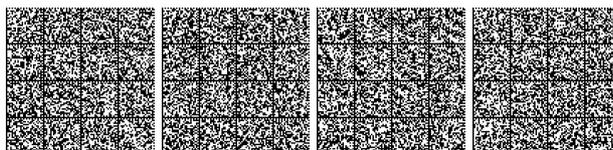
2. Per quanto attiene alla ricostruzione della vicenda si richiama la sentenza impugnata:

«La Circumvesuviana S.r.l., azienda costituita giusta art. 31 della legge n. 144/99 per il trasporto pubblico locale con operatività nei settori dei servizi ferroviari, automobilistici e funicolari, è subentrata, nel passaggio delle relative competenze dallo Stato alle Regioni (legge n. 662/96 e decreto legislativo n. 422/97 e regolamento di attuazione per decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 novembre 2000), nei rapporti passivi delle Gestioni commissariali governative già gestiti dalle Ferrovie dello Stato S.p.a..

Il periodo transitorio di affidamento da parte delle Regioni della gestione dei servizi, inizialmente fissato al 31 dicembre 2003 dall'art. 18 comma 3-bis decreto legislativo n. 422/97, è stato prorogato al 31 dicembre 2005 quindi al 31 dicembre 2006 e da ultimo al 31 dicembre 2007.

Lo Stato provvede quindi al ripiano dei pregressi disavanzi con un meccanismo di regolazione debitoria (art. 3 comma 1 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 novembre 2000), che ha comportato per la finanziaria 2000, legge n. 388/00, all'art. 145 comma 30 lo stanziamento 1.500 miliardi di lire.

Il procedimento di rimborso dei pagamenti effettuati dalle società costituite nei modi indicati avviene da parte dello Stato ha inizio per istanza presentata dalle prime ai Ministeri dei trasporti e delle finanze che poi provvedono previo esito positivo dei controlli a riconoscere i pagamenti effettuati ed a rimborsare le somme.



In esito ai pagamenti effettuati dal 1° maggio 2005 al 31 dicembre 2005, l'attrice ha inviato ai Ministeri competenti in data 15 maggio 2006 l'elenco delle partite creditorie e debitorie, con indicazione dell'importo spettante per i pagamenti eseguiti nell'anno 2005, per lo più costituiti dal pagamento di oneri e spese derivanti dal contenzioso lavoro con i dipendenti delle gestioni (Tfr; riconoscimento, mansioni superiori; risarcimento danno biologico) pari ad € 2.081.332,87.

Il Ministero delle infrastrutture e trasporti con nota del direttore generale del 16 maggio 2006 ha rifiutato il rimborso richiamandosi al disposto di cui al decreto-legge n. 4/2006 conv. in legge n. 80/2006 per il quale: «il ripiano dei disavanzi s'intende definito a seguito delle comunicazioni effettuate e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005».

Il Tribunale ha respinto la domanda della Circumvesuviana S.r.l. ritenendo tardiva la richiesta di pagamento formulata in data 15 maggio 2006 rispetto al termine del 31 agosto 2005 fissato dall'art. 31 decreto-legge n. 4/2006.

3. Parte appellante ha prospettato l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 decreto-legge n. 4/2006.

Anche al fine della valutazione della rilevanza della questione ritiene la Corte di richiamare la sentenza del Tribunale di Roma 18033/2013 emessa in analoga controversia, che ha affermato: «L'art. 31 del citato decreto-legge n. 4/2006 introduce nell'ordinamento un termine, già decorso al momento della sua entrata in vigore, correlato al compimento di attività finalizzate ad ottenere, in favore di imprese di trasporto pubblico, il riconoscimento del diritto al ripianamento dei disavanzi di gestione. La normativa previgente non prevedeva alcun termine avente la medesima natura.

La previsione produrrebbe pertanto l'effetto, retroattivo, di non consentire il riconoscimento di quel diritto ogniqualvolta le comunicazioni siano state effettuate e le istanze formulate dalle aziende interessate successivamente al 31 agosto 2005, anche se nel periodo intercorso tra tale data e quella di entrata in vigore del decreto-legge (11 gennaio 2006) quelle aziende non erano vincolate al rispetto di un termine e, pertanto, ad esse non può essere attribuita alcuna negligenza.

La giurisprudenza costituzionale ha invero individuato alcuni profili di illegittimità costituzionale di leggi aventi efficacia retroattiva (tra le tante, si richiamano Corte costituzionale, sentt. nn. 236/2009, 156/2007, 282/2005). Dalle pronunce della Corte si ricava, in sintesi, che la legge in materia diversa da quella penale che produca effetti retroattivi, pur non essendo per ciò solo non conforme alla Costituzione, potrebbe violare il principio di eguaglianza o di ragionevolezza, in particolare laddove sia lesa il legittimo affidamento della parte interessata (ad esempio: favorendo senza un'adeguata giustificazione soggetti che avevano svolto una determinata attività entro il termine imposto con la norma retroattiva, rispetto a quelli che incolpevolmente non la avevano svolta).

Il tribunale ritiene che, interpretando quanto previsto dall'art. 31 del decreto-legge n. 4/2006 alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale, la questione di illegittimità costituzionale posta dall'attrice non debba essere sollevata. È infatti possibile interpretare la norma in modo da consentirne un'applicazione che non sia lesiva dei principi di eguaglianza, ragionevolezza e del legittimo affidamento incolpevole.

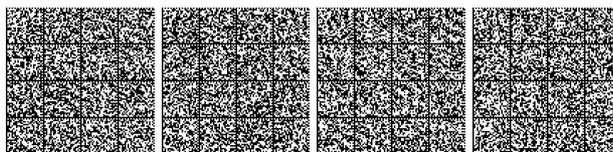
La disposizione legislativa di cui si tratta statuisce che sono da ritenersi «definite» le «regolazioni debitorie dei disavanzi... previste dall'art. 145, comma 30, della legge 23 dicembre 2000, n. 388» con riferimento alle «comunicazioni effettuate» e alle «istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005».

Essa opera quindi una distinzione tra le comunicazioni e le istanze provenienti dalle aziende interessate, riferibili all'erogazione degli importi occorrenti a regolare i disavanzi. Distingue cioè, e considera separatamente, le richieste di erogazione di somme, da ricondurre al termine istanze, dalle comunicazioni relative all'esposizione debitoria che lo Stato, per il tramite del Ministero dei trasporti (ora delle infrastrutture e dei trasporti), è tenuto a ripianare.

La parola «comunicazioni» ha infatti un significato più ampio e generico rispetto alla parola «istanze» e, proprio perché impiegata unitamente a questa, deve essere intesa come riferita ad ogni altro tipo di comunicazione delle aziende, diverso dalle istanze di pagamento, che sia riferibile alla regolazione dei disavanzi.

L'impiego normativo di un'espressione ampia e generica — al cui contenuto può comunque essere data un'estensione limitata, richiedendosi la presenza di riferimenti precisi alle ragioni di credito — può trovare giustificazione proprio nell'esigenza di non pregiudicare ingiustamente le aziende che non avessero formulato alcuna istanza di pagamento entro il 31 agosto 2005 perché non era richiesto loro di farlo entro quello o altro termine.

Accedendo a tale interpretazione, il tribunale ritiene che la missiva n. 5675 del 7 giugno 2004, inviata al Ministero dei trasporti dalla Ferrovia Alifana e Benevento - Napoli, costituisce una comunicazione relativa ai disavanzi da regolare, del tutto adeguata a consentirne la definizione di cui all'art. 31 del decreto-legge n. 4/2006, in quanto contiene, anche mediante richiamo di documenti ad essa allegati, la rappresentazione della situazione debitoria e delle questioni ad essa connessa, l'indicazione della fonte dell'obbligazione vantata dai dipendenti, dei soggetti destinatari dei pagamenti (già eseguiti o probabilmente da eseguirsi) e il relativo ammontare (peraltro per un importo complessivo superiore rispetto a quello richiesto con le successive istanze e con la domanda giudiziale).



Pur ammettendosi che tale interpretazione della norma escluderebbe dall'erogazione del contributo le aziende che non avessero inviato alcuna comunicazione entro il 31 agosto 2005 e che perciò potrebbe ipotizzarsi la lesione dei sopra menzionati principi di rilevanza costituzionale, la circostanza che — accedendo all'interpretazione adeguatrice appena illustrata — il diritto vantato in giudizio dalla società attrice trova adeguata soddisfazione consente di non sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge n. 4/2006».

4. Tuttavia, pur condividendo questa Corte la ricostruzione operata dal Tribunale di Roma nella suddetta sentenza, si osserva che la fattispecie in esame non è sovrapponibile a quella che ha formato oggetto di tale pronuncia, in quanto il carteggio indicato al documento 3 di parte appellante, peraltro privo dei documenti allegati alle singole note, ha natura interlocutoria e meramente informativa rispetto ad alcune situazioni debitorie concernendo esclusivamente la pendenza di alcuni giudizi, sicché non può essere qualificato come «una comunicazione relativa ai disavanzi da regolare, del tutto adeguata a consentirne la definizione di cui all'art. 31 del decreto-legge n. 4/2006, in quanto contiene, anche mediante richiamo di documenti ad essa allegati, la rappresentazione della situazione debitoria e delle questioni ad essa connessa, l'indicazione della fonte dell'obbligazione vantata dai dipendenti, dei soggetti destinatari dei pagamenti (già eseguiti o probabilmente da eseguirsi) e il relativo ammontare (peraltro per un importo complessivo superiore rispetto a quello richiesto con le successive istanze e con la domanda giudiziale)».

Né comunque può ritenersi che la richiesta del 15 maggio 2006 avesse una portata meramente riepilogativa di precedenti comunicazioni. A prescindere dall'assenza di riscontro fra i documenti rubricati al n. 3 e le singole poste debitorie del riepilogo, dalla suddetta nota risultano pagamenti effettuati dopo il 31 agosto 2005 per i quali la decadenza sarebbe comunque maturata retroattivamente *ex lege*.

In definitiva, il Collegio ritiene che non sia possibile dare alla norma in esame una interpretazione costituzionale e che l'unica interpretazione possibile, rendendo tale norma applicabile alla fattispecie oggetto del presente giudizio, assegna rilevanza, ai fini della risoluzione della presente controversia, alla questione di costituzionalità.

5. Né la questione di costituzionalità può ritenersi manifestamente infondata.

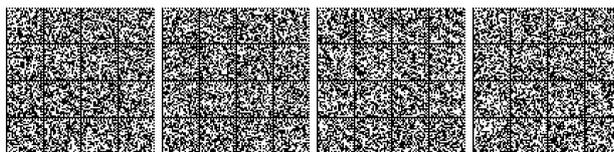
Ritiene infatti questa Corte che l'imposizione di una sorta di decadenza retroattiva con l'art. 31 decreto-legge n. 31/2006 rispetto a diritti già maturati — in tutto o in parte non rileva — appare porsi in contrasto con i principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione anche con riferimento all'art. 11 delle Preleggi.

In sostanza viene ad operarsi una ingiustificata discriminazione tra soggetti che, seppure originariamente non vincolati ad un termine per la presentazione di istanze o comunicazioni idonee a conseguire il rimborso, le avessero presentate o meno, per mera casualità, entro il 31 agosto 2005.

Nella fattispecie non è la retroattività della norma in sé considerata a integrare la violazione dei principi costituzionali, ma è l'effetto che ne consegue, in quanto viene a determinarsi da un lato una violazione del principio di uguaglianza (determinandosi una irragionevole disparità di trattamento), e del principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (ledendosi l'affidamento legittimamente sorto in capo agli aventi diritto).

La Corte costituzionale ha in passato già avuto modo di affermare che il Legislatore, in materia di successione di leggi, dispone di ampia discrezionalità, salvo — in caso di norme retroattive — il limite imposto in materia penale dall'art. 25, II comma della Costituzione, e, comunque, a condizione che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. In particolare la Corte costituzionale ha affermato che il principio del legittimo affidamento costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto e non può essere leso da disposizioni retroattive che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni fondate su leggi anteriori.

6. Ritiene pertanto la Corte indispensabile sollevare la questione di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione dell'art. 31 decreto-legge n. 4/2006 convertito nella legge n. 80/2006 che prevede «Le regolazioni debitorie dei disavanzi delle ferrovie concesse e in ex gestione commissariale governativa, comprensivi degli oneri di trattamento di fine rapporto maturati alla data del 31 dicembre 2000, previste dall'art. 145, comma 30, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si intendono definite nei termini delle istruttorie effettuate congiuntamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministero dell'economia e delle finanze a seguito delle comunicazioni effettuate e delle istanze formulate dalle aziende interessate entro il 31 agosto 2005».



*P.Q.M.*

*La Corte dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 decreto-legge n. 4/2006 convertito nella legge n. 80/2006 in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione.*

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

*Dispone, inoltre, che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e alle parti e comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Roma, 19 luglio 2017

*Il Presidente:* MAFFEI

17C00271

**N. 169**

*Ordinanza del 3 ottobre 2017 del Commissario regionale per gli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana nel procedimento vertente tra Calvano Mauro e Valentino Giovanni contro Università agraria di Valmontone e Società Opere per il sottosuolo a r.l.*

**Usi civici - Norme della Regione Lazio - Norme per l'alienazione di terreni di proprietà collettiva ad uso civico edificati o edificabili - Possibilità per i Comuni, le frazioni di Comuni, le università e le associazioni agrarie di alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi agli occupatori, se già edificati, a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate.**

- Legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie), art. 8, come modificato dall'art. 8 della legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 ("Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche").

**IL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA E TOSCANA**

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento iscritto al n. 10 del registro generale contenzioso civile dell'anno 2016 vertente, tra i signori Calvano Mauro e Valentino Giovanni, rappresentati e difesi dall'Avvocato Edoardo Di Giovanni, l'Università agraria di Valmontone rappresentata e difesa dall'avvocato Marco Tagliente, e la società Opere per il sottosuolo a r.l. rappresentata e difesa dall'avvocato Giorgio Franciosa, avente ad oggetto: accertamento *qualitas soli*.

**F A T T O**

A seguito dell'esposto con cui i Consiglieri dell'Università agraria di Valmontone lamentavano il tentativo di vendita di «un Terreno con annesso Magazzino a colle le pastena in Valmontone nonostante non vi sia il certificato edilizio di sanatoria» il Commissario iniziava — d'ufficio — un processo volto ad accertare la *qualitas* dei beni promessi in vendita.

Con delibera n. 9 del 5 giugno 2015, l'Università agraria decideva di alienare alla soc. Opere del sottosuolo l'apprezzamento di terreno distinto in catasto al foglio 31, part. 568 di Ha 0,7587, approvando la relativa perizia redatta dal Perito Demaniale dott. Cacioni il 12 dicembre 2014 e chiedendo alla Regione Lazio il cambio di destinazione d'uso ai sensi della legge n. 1766/27.



Quest'ultima, con nota protocollo 493864 del 16 settembre 2015, evidenziava che: «trattandosi di alienazione di terreni demaniali edificati, ai sensi e per gli effetti del comma 1, lettera *a*) dell'art. 8 della L.R. n. 1/1986 e s.m.i. si precisa che è compito degli Enti titolari dei diritti civici, procedere autonomamente all'alienazione senza la necessità di acquisire l'autorizzazione regionale, stante la competenza».

L'Università agraria di Valmontone decideva pertanto di avvalersi della facoltà concessa dall'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986 - così come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 6 del 2005 - che così stabilisce: «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi:

- a*) occupatori, se già edificati;
- b*) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili.

2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera *a*), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi...».

Nelle more del giudizio il Comune di Valmontone rilasciava il permesso di costruire in sanatoria n. 313 del 27 dicembre 2016 e ciò determina l'alienabilità dei beni ai sensi dell'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, così come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 6 del 2005.

All'udienza del 5 giugno 2017 la causa veniva trattenuta in decisione previa concessione alle parti del termine di sessanta giorni per il deposito delle comparse conclusionali e di ulteriori venti giorni per le memorie di replica.

## DIRITTO

1. Esaminati gli atti del procedimento, ritiene il giudicante di dover sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, così come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 6 del 2005 - in riferimento agli articoli 3, 9, 117, secondo comma, lettere *l*) e *s*), e 118 della Costituzione.

Infatti la legge regionale sopra richiamata determina il venir meno degli usi civici e conseguentemente del vincolo ambientale a seguito del rilascio del permesso di costruire in sanatoria.

2. La questione è rilevante ai fini del presente giudizio in quanto, in base alla normativa regionale, a seguito della presentazione della domanda di condono e del rilascio del permesso di costruire in sanatoria n. 313 del 27 dicembre 2016 il bene avrebbe automaticamente acquisito natura disponibile e sarebbe legittimamente alienabile talché questo Giudice dovrebbe limitarsi a prendere atto dell'avvenuta trasformazione del bene demaniale in allodiale e, conseguentemente, dichiarare l'avvenuta estinzione dei diritti di uso civico gravanti sui terreni oggetto di causa.

L'univocità della previsione legislativa non consente diverse interpretazioni e la sdemanializzazione deriva direttamente dalla legge impugnata non essendo necessari ulteriori atti amministrativi.

Neppure è necessario svolgere alcuna attività istruttoria essendo pacifici i fatti di causa e l'originaria presenza degli usi civici tanto che la causa, sull'accordo delle parti, veniva trattenuta in decisione.

3. La questione poi non è manifestamente infondata.

4. Invero la Regione Lazio emanava, in data 3 gennaio 1986, la legge n. 1 contenente il «Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie» poi modificata dalla legge regionale n. 6 del 27 gennaio 2005.

In questa sede viene censurato l'art. 8 della predetta legge della Regione che così stabilisce: «1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi:

- a*) agli occupatori, se già edificati;
- b*) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili.

2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera *a*), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi...».

5. Deve osservarsi che la materia degli usi civici è disciplinata in modo tendenzialmente esaustivo da norme statali: legge 16 giugno 1927 n. 1766 e Regolamento approvato con regio decreto n. 322 del 1928.

Tali norme prevedono speciali procedure di liquidazione degli usi civici.

Alle Regioni sono state trasferite, dai decreti presidenziali n. 11 del 15 gennaio 1972 e 616 del 24 luglio 1977, le sole funzioni amministrative connesse alle ipotesi di liquidazione degli usi civici e quindi la Regione Lazio non avrebbe potuto emanare norme derogatorie di quelle statali introducendo nuove ipotesi di liquidazione degli usi civici non previste dalla normativa statale.



Infatti la sottrazione dei terreni gravati da usi civici alla loro destinazione viene realizzata dalla legge regionale attraverso una procedura diversa da quelle previste dal legislatore statale onde garantire l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Giova osservare che gli usi civici sono stati configurati dal legislatore statale come tendenzialmente imprescrittibili, inusucapibili ed indisponibili (art. 12, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927).

Il regime di indisponibilità dei beni gravati da uso civico è stato interpretato restrittivamente dalla giurisprudenza (*ex plurimis*, Cassazione, sezione seconda, 24 luglio 1963, n. 2062) mentre la legge regionale li considera liberamente alienabili a seguito della mera edificabilità dei terreni ovvero della loro edificazione anche se originariamente abusiva ma successivamente sanata.

Invece la sottrazione di un bene gravato da usi civici a detta destinazione può avvenire solo con le forme e nei limiti previsti dalla normativa primaria.

Inoltre, mentre per i beni demaniali è prevista, seppure in casi eccezionali, la classificazione tacita del suolo, per i beni civici tale classificazione è esclusa, anzi vietata, come ha precisato la Corte di Cassazione con la sentenza 12 dicembre 1953, n. 3690.

Pertanto la legge impugnata si pone in irriducibile contrasto con la legislazione nazionale, perché le norme statali contenute nella legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno, e nell'art. 41, regio decreto 26 febbraio 1928 n. 332, regolamento di esecuzione legge n. 1766 del 1927, richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria sub lettera *a*) dell'art. 11 legge n. 1766 del 1927.

Solo i beni inclusi nella categoria *a*. possono essere alienati o mutati nella destinazione previa autorizzazione ministeriale.

Infine costituisce principio fondamentale in materia che le eccezionali ipotesi di legittimazione o di alienazione non possano mai interrompere la continuità del patrimonio collettivo altrimenti ne verrebbe compromessa la fruibilità nel suo complesso.

Nel caso di specie tale esigenza non è in alcun modo tutelata.

6. Sotto altro profilo deve osservarsi che, l'art. 1, lettera *h*), della legge 8 agosto 1985 n. 431, ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497 «le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Tale previsione viene ribadita dall'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004 che dichiara di interesse paesaggistico, tra le altre, «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» (lettera *f*) che quindi vengono inserite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Si tratta di norme di grande riforma economico-sociale (*Cfr.* Corte costituzionale, sentenze n. 210 del 2014, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009) con conseguenti limiti all'esercizio della competenza legislativa primaria delle Regioni.

Ritiene il remittente che questa norma imponga di rivedere tutte le competenze in materia di usi civici.

Invero la qualificazione dei terreni gravati da uso civico quali beni di rilievo ambientale non può non avere ricadute sulla loro disciplina.

7. La funzione di tutela dell'ambiente svolta dagli usi civici è stata magistralmente ricostruita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano per tutte l'ordinanza n. 316 del 1998 e le sentenze nn. 46/95 e 133/93).

La Corte costituzionale ha evidenziato un «interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione fra uomo e ambiente naturale»» (sentenza n. 46 del 1995).

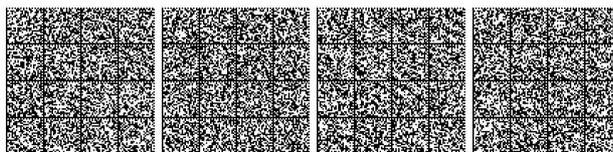
Essi incidono sull'ambiente e sul paesaggio, perché contribuiscono alla salvaguardia di questi ultimi.

In particolare la Corte costituzionale, nella sentenza n. 391 del 1989, ha affermato che nell'ordinamento costituzionale vigente prevale — nel caso dei beni civici — l'interesse «di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una [loro] utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost.».

In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007).

Anche la Cassazione ha ricostruito la nozione di bene pubblico «quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali» (Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 3811 del 2011).

L'art. 117 della Costituzione, lettera *s*), riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (*ex plurimis*, sentenza n. 367 del 2007).



Si legge nella sentenza n. 103 del 2017 che: «Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione — salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali — devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare».

Ne deriva che la Regione: «non possa assumere, unilateralmente, decisioni che liberano dal vincolo ambientale porzioni del territorio. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato» (Cfr. Corte costituzionale n. 103 del 2017).

Invece la Regione Lazio, con la norma impugnata, ha profondamente inciso su tale materia consentendo che aree del suo territorio potessero essere sottratte alla normativa statale in materia di tutela ambientale.

Quindi la Regione Lazio ha determinato una sostanziale sclassificazione dei terreni gravati da uso civico in quanto edificabili od, addirittura, abusivamente edificati e quindi condonati ma la normativa regionale «non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive» (cfr. Corte costituzionale n. 103 del 2017).

8. E evidente che tale norma eccede dalla competenza regionale, incidendo in materie — «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» — riservate al legislatore statale dall'art. 117, lettera s) come peraltro già riconosciuto dalla Corte costituzionale, da ultimo, nelle sentenze nn. 210/2014 e 103/2017.

La competenza legislativa regionale in materia incontra poi il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica quali le evocate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 210 del 2014).

La competenza statale esclusiva in materia viene violata anche sotto il profilo della pianificazione paesaggistica (Cfr. art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio quale norma di grande riforma economico-sociale).

9. La legge statale n. 47/1985 consente la sanatoria delle opere abusive sorte su aree vincolate solo attraverso determinate procedure.

Tale possibilità non è più concessa dalla normativa sopravvenuta (decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001).

Invece la legge regionale impugnata consente il venir meno dei vincoli ambientali a seguito di irreversibili trasformazioni del suolo dovute ad interventi urbanistici anche non autorizzati.

Tale attività determina così insieme il venir meno del vincolo ambientale ed il trasferimento della proprietà del suolo.

Essa consente altresì un ampliamento delle possibilità di sanatorie edilizie che, ugualmente, è riservata alle leggi dello Stato (Corte costituzionale sentenze nn. 117 del 2015 e n. 196 del 2004).

10. La norma si pone altresì in contrasto con l'art. 118 Cost. per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, stante la «connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione» anche alla luce della sentenza n. 210 del 2014.

Invero il legislatore regionale ha proceduto con modalità unilaterali preclusive della considerazione degli interessi sottesi alla competenza legislativa di cui lo Stato è titolare.

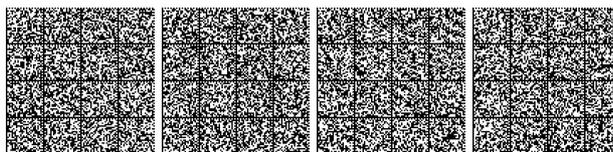
11. La legge Regionale confligge infine con il principio di ragionevolezza (a. 3 della Costituzione) e di coerenza dell'ordinamento in quanto consente all'autore di un illecito (nella maggioranza dei casi di rilievo penale) di divenire proprietario del bene che ha manomesso con pari danno per la collettività.

Invece la disciplina civilistica prevede che: «Qualunque piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto il suolo appartiene al proprietario di questo» (art. 934 c.c.) stabilendo così il contrario principio dell'accessione.

L'art. 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, a sua volta, stabilisce che nel caso di illeciti edilizi, qualora il proprietario non adempia all'ordine di demolizione, si determini l'acquisizione gratuita al patrimonio del comune del «bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive».

Nel caso in esame invece il trasgressore che ha eseguito l'opera su beni gravati da uso civico e sottoposti a vincolo ambientale viene «premiato» consentendogli l'acquisizione a prezzi modici dell'area di sedime in contrasto con le previsioni della normativa statale configurando così una ipotesi di accessione invertita.

Viene quindi prevista un'ipotesi in cui un atto illecito (spesso costituente reato) produce la trasformazione del demanio in allodio.



P. Q. M.

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 1 del 1986, così come modificato dall'art. 8 della legge della Regione Lazio n. 6 del 2005 — in riferimento agli articoli — 3, 9, 117, secondo comma, lettere l) e s), e 118 della Costituzione.*

*Dispone, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio;*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed alla regione Lazio in persona del Presidente in carica, ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma il 3 ottobre 2017.

*Il Commissario aggiunto: PERINELLI*

17C00272

N. 170

*Ordinanza del 7 giugno 2017 del Tribunale di Asti nel procedimento penale a carico di Oberto Nazzareno*

**Reati tributari - Causa di non punibilità per pagamento del debito tributario - Previsione che, qualora prima della dichiarazione di apertura del dibattimento il debito tributario sia in fase di estinzione mediante rateizzazione, è dato un termine di tre mesi, prorogabile una sola volta per non oltre tre mesi, per il pagamento del residuo - Preclusione per il giudice della facoltà di concedere un termine più lungo coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione.**

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del sistema sanzionatorio, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, della legge 11 marzo 2014, n. 23).

## TRIBUNALE DI ASTI

### SEZIONE PENALE

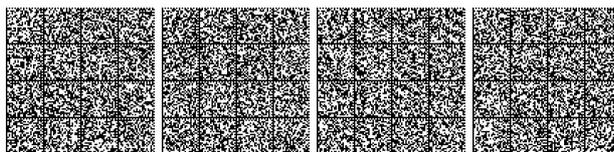
Nel procedimento penale n. 946/16 R.G. Trib. a carico di Oberto Nazzareno pronuncia la seguente ordinanza a seguito di decreto di citazione Oberto Nazzareno veniva tratto a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 10-ter del decreto legislativo n. 74/2000 per aver omesso, in qualità di legale rappresentante della società «O.R.S. srl (Operational Reserch System)», con sede in Piazza Prunotto Urbano n. 11 ad Alba, di versare nei termini previsti per il versamento dell'acconto IVA relativo al periodo d'imposta 2013 (ovvero entro il giorno 27 dicembre 2013), l'imposta sul valore aggiunto dovuta in base alla dichiarazione annuale presentata per il periodo d'imposta 2012, per l'ammontare complessivo pari a € 317.947,00.

In Alba, il 27 dicembre 2013.

All'udienza del 15 dicembre 2016, prima dell'apertura del dibattimento, la difesa dell'imputato depositava documentazione relativa alla rateizzazione del debito d'imposta e n. 7 quietanze di versamento dei ratei ed all'udienza dell'11 aprile 2017 la quietanza di versamento dell'ottava rata; i versamenti erano stati effettuati regolarmente nei termini.

La scadenza dell'ultima rata (la n. 20) era fissata per il 31 gennaio 2020.

Tutto ciò premesso, osserva il Tribunale, in applicazione dell'art. 13 del decreto legislativo n. 74/2000 (così come novellato dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158), che il processo non può essere rinviato ad una data successiva al 31 gennaio 2020, senza aprire il dibattimento e con sospensione del termine di prescrizione, così da consentire all'imputato di completare il pagamento rateale del debito tributario e conseguentemente avvalersi della causa di non punibilità introdotta dalla novella legislativa.



Al riguardo, va rilevato che:

la previsione del comma 3 dell'art. 13 — per la quale nel caso in cui il debito tributario è in fase di estinzione mediante rateizzazione è dato un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo con facoltà del Giudice di prorogare tale termine una sola volta per non oltre tre mesi — non è coordinata con la normativa riguardante il pagamento concordato in sede di rateizzazione del debito d'imposta, la quale non consente di effettuare pagamenti oltre i termini previsti dall'art. 13, comma 3, decreto legislativo n. 74/2000 novellato, nonostante l'ulteriore proroga;

tale difetto si traduce in un irragionevole trattamento deteriore per coloro che avevano avuto accesso a tale istituto di rateizzazione, sostanzialmente impedendo loro di fruire della causa di non punibilità, con violazione degli articoli 24 e 3 della Carta costituzionale.

Alla luce di quanto sopra, il Tribunale ritiene che vada sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 — così come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 — perché tale norma viola gli articoli 3 e 24 della Costituzione, nella parte in cui prevede che qualora, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, il debito tributario sia in fase di estinzione mediante rateizzazione è dato un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo, con facoltà per il Giudice di «prorogare tale termine una sola volta per non oltre tre mesi» e non consente, invece, almeno in determinati casi, di concedere un termine più lungo coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione.

In merito alla rilevanza nel presente procedimento della prefigurata questione di legittimità costituzionale, la stessa emerge da quanto sopra esposto e dai documenti allegati dalla difesa dell'imputato.

In particolare, il rinvio del processo ad un'udienza successiva al 31 gennaio 2020 consentirebbe all'imputato di completare il pagamento rateale del debito tributario e, quindi, di avvalersi della causa di non punibilità prevista dall'art. 13.

Senonché tale provvedimento non può essere effettuato perché vi osta la lettera del comma 3, dell'art. 13, decreto legislativo n. 74/2000, il quale sancisce che, per il fine suddetto, può essere concesso solo un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo, con facoltà per il Giudice «di prorogare tale termine una sola volta per non oltre tre mesi, qualora lo ritenga necessario».

La circostanza che il legislatore abbia indicato espressamente un primo termine di tre mesi e, soprattutto, abbia sentito la necessità di precisare che lo stesso è prorogabile una sola volta per non oltre tre mesi, rende evidente che non è consentito al Giudice di concedere termini più lunghi, o di prorogare più volte il termine, allo specifico fine di completare il pagamento rateale del debito tributario.

Ragionando diversamente il dettato legislativo sul punto non avrebbe alcun valore.

Ciò significa che, così come avanzata, la richiesta della difesa andrebbe respinta.

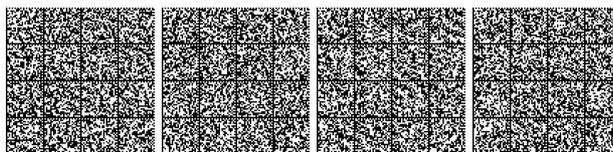
Tuttavia, nel caso concreto, la reiezione dell'istanza comporterebbe l'impossibilità per l'imputato di usufruire della causa di non punibilità, atteso che lo stesso non potrebbe, in ogni caso, completare il pagamento del debito tributario nel termine di tre mesi o in quello eventualmente prorogato per ulteriori tre mesi dovendo attenersi al piano di rateizzazione determinato dall'Agenzia delle entrate, con il pagamento a rate da completarsi il 31 gennaio 2020.

Ebbene, è noto che una volta stabilito il piano di rateizzazione il debitore d'imposta deve attenervisi rispettando la scadenza delle rate; se non lo fa, va incontro alla risoluzione della rateizzazione con tutte le conseguenze negative del caso.

Nel caso di specie, il piano di rateizzazione concordato tra l'Agenzia delle entrate ed il contribuente, viene formulato da parte dell'Agenzia delle entrate valutando la concreta possibilità del contribuente di pagare il debito d'imposta, e per il contribuente di assolvere con le modalità ed i tempi stabiliti.

Tutto ciò implica che se il contribuente fosse tenuto a pagare tutto l'importo dovuto all'erario entro il termine di tre mesi, concessogli alla data dell'udienza ed ulteriormente prorogato, ne potrebbe derivare l'impossibilità di assolvere al debito, di non godere del beneficio accordato dalla norma di non punibilità, nonché per l'erario di non conseguire il pagamento del dovuto.

In definitiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo n. 74/2000 è rilevante perché, nel caso concreto, tale norma, così come modellata, impedisce all'imputato di avvalersi della causa di non punibilità rappresentata dal pagamento del debito tributario prima dell'apertura del dibattimento.



Ciò posto in merito alla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata con riferimento ai parametri di cui agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Come già rilevato, il comma 3, dell'art. 13, sancisce che, quando il debito tributario è in corso di estinzione mediante rateizzazione al fine di consentire all'imputato di pagare il debito tributario residuo e, quindi, di usufruire della causa di non punibilità prevista dal comma 1 — può essere concesso solo un termine di tre mesi, con facoltà per il Giudice «di prorogare tale termine una sola volta per non oltre tre mesi, qualora lo ritenga necessario».

Ora, come evidenziato dai commenti dottrinali, la disciplina appare di per sé irragionevole se si tiene conto del fatto che, al ricorrere di determinate condizioni, le procedure di adesione consentono una rateizzazione anche quadriennale del debito tributario, ma che, non di rado, i termini di dilazione possono raggiungere anche i dieci anni nei confronti dei concessionari della riscossione; ed è allora chiaro come il termine semestrale non rappresenti una grande agevolazione per il contribuente, sostanzialmente obbligato a rinunciare a quei termini dilatati di pagamento che la disciplina tributaria gli avrebbe altrimenti assicurato.

Ciò, d'altro canto, è pure in parziale contrasto con la *ratio* della causa di non punibilità — limitata alla fattispecie di cui agli articoli 10-*bis*, 10-*ter* e 10-*quater* comma 1 — che, come si legge nella relazione illustrativa, trova «la sua giustificazione politico-criminale nella scelta di concedere al contribuente la possibilità di eliminare la rilevanza penale della propria condotta attraverso una piena soddisfazione dell'erario prima del processo penale: in questi casi, infatti, il contribuente ha correttamente indicato il proprio debito risultando in seguito inadempiente; il successivo adempimento, per non spontaneo, rende sufficiente il ricorso alle sanzioni amministrative».

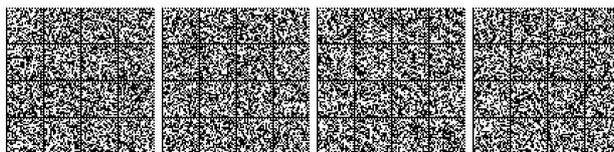
Ma oltre che logicamente irragionevole, la suddetta disciplina è anche giuridicamente irragionevole — con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione — perché, fa dipendere la concreta possibilità di accedere alla causa di non punibilità da variabili che non dipendono dall'imputato.

Così, per esempio, dalla «velocità» con la quale è esercitata l'azione penale: se l'azione penale è esercitata «con ritardo» il reo avrà più tempo per pagare le rate del piano di rateizzazione e, quindi, ben può essere che all'udienza fissata per l'apertura del dibattimento il termine massimo di sei mesi gli sia bastevole per completare il pagamento rateale, senza essere costretto a rinunciare alla dilazione per usufruire della causa di non punibilità; se invece l'azione penale fosse esercitata con particolare rapidità il reo — senza ragione — avrebbe un sostanziale trattamento peggiore, dal momento che avrebbe avuto minor tempo per «sfruttare la rateizzazione» ed il termine di sei mesi potrebbe non essergli sufficiente per completare i ratei, con la conseguenza che per avvantaggiarsi della causa di non punibilità dovrebbe forzatamente rinunciare alla dilazione tributaria e pagare entro sei mesi, ed in un sol colpo, tutto il residuo debito fiscale.

In secondo luogo, ed è ciò che più conta nel giudizio *a quo*, la norma è irragionevole perché tratta, senza giustificazione, in modo non uguale chi, ammesso al pagamento rateizzato del debito tributario, ha la possibilità di scegliere di rinunciare alla rateizzazione e di adempiere il residuo debito entro il termine di tre mesi fissato dal Giudice (eventualmente prorogato di altri tre mesi), così andando esente dalla sanzione penale, e chi non ha tale facoltà perché il piano di rateizzazione rientra nell'alveo di una situazione finanziaria comportante la necessità di rispettare quanto previsto nel piano di rateizzazione.

In definitiva, quindi, chi — come l'imputato — ha in corso il pagamento rateizzato del debito tributario secondo un piano che rientra negli interessi sia dell'Agenzia delle entrate sia del contribuente, e che prevede delle scadenze di pagamento che, al momento dell'istanza di rinvio proposta al Giudice penale, vanno oltre il termine massimo di sei mesi che il Giudice è autorizzato a concedergli ex art. 13, comma 3, del decreto legislativo n. 74/2000, è obbligato a scegliere di rinunciare ai termini dilatati di pagamento e di pagare il residuo debito tributario ed è privato, quindi, anche della possibilità di usufruire della causa di non punibilità.

Ne consegue che la disciplina legislativa in questione — oltre che violare l'art. 3 della Costituzione perché, come già esposto, tratta in modo non uguale chi è in situazioni differenti — viola anche l'art. 24 della Costituzione perché impedisce, senza ragione plausibile, all'imputato di avvalersi di un'opzione difensiva che gli consentirebbe di andare esente da responsabilità penale attraverso quella causa di esclusione di punibilità costituita dal pagamento dell'intero debito tributario prima della dichiarazione di apertura del dibattimento.



*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 23 e seguenti, legge n. 87/1953, per le ragioni esplicitate in motivazione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:*

*dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 — così come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 — nella parte in cui prevede che qualora, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento, il debito tributario sia in fase di estinzione mediante rateizzazione è dato un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo, con facoltà per il Giudice di «prorogare tale termine una sola volta per non oltre tre mesi» e non consente, invece, di concedere un termine più lungo coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

Asti, addì 31 maggio 2017

*Il Giudice: LIUZZO*

17C00273

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-048) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 5,00

