

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 50

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

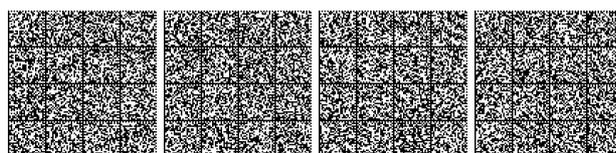
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 dicembre 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

**CORTE COSTITUZIONALE**

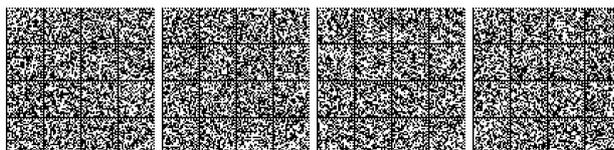




# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **251.** Sentenza 8 novembre - 6 dicembre 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Istruzione pubblica - Personale docente ed educativo delle scuole statali già assunto a tempo indeterminato - Esclusione dalla partecipazione ai concorsi pubblici, per titoli ed esami, per il reclutamento dei docenti.**  
 – Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 110, ultimo periodo; decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *b*), della legge 13 luglio 2015, n. 107), art. 17, terzo comma, ultimo periodo. .... Pag. 1
- N. **252.** Sentenza 11 ottobre - 6 dicembre 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Bilancio e contabilità pubblica - Disciplina delle operazioni di indebitamento e di investimento delle Regioni e degli enti locali - Definizione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con la Conferenza unificata, dei criteri e modalità di attuazione, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.**  
 – Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*). .... Pag. 9
- N. **253.** Sentenza 24 ottobre - 6 dicembre 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Processo penale - Confisca di beni ex art. 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992 disposta con la sentenza di primo grado - Legittimazione dei terzi estranei incisi nel diritto di proprietà a proporre appello avverso il solo capo contenente la statuizione di confisca.**  
 – Codice di procedura penale, artt. 573, 579, comma 3, e 593. .... Pag. 23
- N. **254.** Sentenza 7 novembre - 6 dicembre 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Lavoro - Responsabilità solidale del committente per i crediti retributivi e contributivi dei lavoratori dipendenti dell'appaltatore e subappaltatore - Riferibilità anche ai dipendenti del subfornitore.**  
 – Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 29, comma 2. .... Pag. 29
- N. **255.** Sentenza 22 novembre - 6 dicembre 2017  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Fallimento e procedure concorsuali - Estendibilità del fallimento, originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, ad altre società o persone fisiche che risultano esserne soci di fatto.**  
 – Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147, quinto comma. .... Pag. 33



## N. 256. Ordinanza 8 novembre - 6 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Causa di non punibilità per pagamento del debito tributario - Disciplina della proroga giudiziale del termine per l'estinzione del debito in caso 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).....

Pag. 36

## N. 257. Sentenza 25 ottobre - 6 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Corte dei conti - Sequestro conservativo *ante causam* su beni di presunti responsabili di danno erariale - Designazione ad opera del Presidente della Sezione giurisdizionale regionale del giudice per la successiva fase di conferma, modifica o revoca del sequestro.**

- Decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) - convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19 - art. 5, comma 3, lettera a).....

Pag. 40

## N. 258. Sentenza 8 novembre - 7 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Trascrizione del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza - Requisito del giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi - Imposizione al disabile impossibilitato ad adempiere l'obbligo.**

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 10; d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), art. 7, comma 2; d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), art. 25, comma 1.....

Pag. 47

## N. 259. Sentenza 22 novembre - 7 dicembre 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamento di quiescenza dei pubblici dipendenti - Esclusione dal beneficio della maggiorazione del 18 per cento dell'indennità integrativa speciale, pur se confluita nello stipendio tabellare.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 220, come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza).....

Pag. 53



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 ottobre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Liberi Consorzi comunali e Città metropolitane - Elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale - Composizione del Consiglio del libero Consorzio comunale - Elezione diretta del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano - Composizione del Consiglio metropolitano - Indennità di carica - Abrogazioni e modifiche - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7.....

Pag. 59

- N. 86. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 novembre 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Ufficio stampa e documentazione della Regione - Predeterminazione criteri per la selezione del personale, profili professionali e trattamenti economici con decreto dell'assessore regionale, previa deliberazione di Giunta e contrattazione collettiva con la Federazione nazionale della Stampa italiana, firmataria del CCNL dei giornalisti.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Esenzione ticket per minori affidati dall'autorità giudiziaria.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Contributi ai Comuni per la redazione del piano amianto. Impresa e imprenditore - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Istituzione di un fondo di sostegno alle imprese.**

**Imposte e tasse - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Tassa automobilistica regionale - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Riscossione mediante iscrizione a ruolo delle somme dovute - Riferimento al triennio 2017-2019.**

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Istituzione del comitato promotore delle «Vie del Vento».**

**Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Piani paesaggistici territoriali.**

**Demanio - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Canoni per l'utilizzo del demanio marittimo.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Qualificazione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente come ente del settore sanitario.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Personale dipendente dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale.**

**Professioni - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Valorizzazione delle competenze degli operatori del settore motorio e sportivo.**

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I, artt. 12 [, comma 3], 17, 23, 26, 34, 43, 48, 50, 54, 55 e 56.....

Pag. 65



N. 178. Ordinanza del Tribunale di Torino del 13 dicembre 2016

**Straniero - Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori - Condizioni - Titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.**

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 65, comma 1, come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013).

**Straniero - Assegno di maternità - Condizioni - Titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.**

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 74, comma 1.....

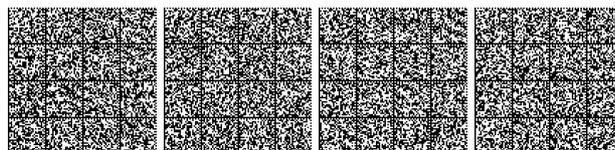
Pag. 73

N. 179. Ordinanza del Tribunale di Siracusa del 2 febbraio 2017

**Reati e pene - Frode all'IVA - Prescrizione - Applicazione dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come interpretato dalla Corte di giustizia europea, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco, in riferimento agli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen.**

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2. .

Pag. 76



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 251

*Sentenza 8 novembre - 6 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Istruzione pubblica - Personale docente ed educativo delle scuole statali già assunto a tempo indeterminato - Esclusione dalla partecipazione ai concorsi pubblici, per titoli ed esami, per il reclutamento dei docenti.**

- Legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), art. 1, comma 110, ultimo periodo; decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 (Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *b*), della legge 13 luglio 2015, n. 107), art. 17, terzo comma, ultimo periodo.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

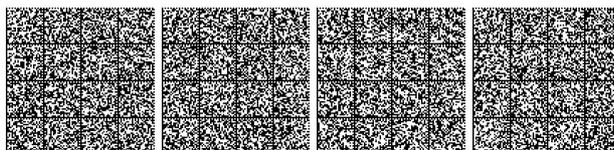
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanze del 12 aprile 2016 e del 28 novembre 2016, rispettivamente iscritte al n. 134 del registro ordinanze 2016 ed al n. 42 del registro ordinanze 2017, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di P. G. e M. G., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2017 e nella camera di consiglio dell'8 novembre 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Sergio Galleano per P. G. e M. G., e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con due ordinanze di analogo tenore, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), in riferimento agli artt. 2, 3, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97 della Costituzione.

La disposizione è censurata nella parte in cui prevede che «[a]i concorsi pubblici per titoli ed esami non può comunque partecipare il personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali».

2.- In particolare, nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 134 del 2016, il rimettente riferisce di essere chiamato a decidere in ordine al ricorso proposto da due docenti di ruolo avverso il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) 23 febbraio 2016, n. 106 (Concorso per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per i posti comuni dell'organico dell'autonomia della scuola secondaria di primo e secondo grado), il quale - in applicazione della disposizione censurata - ha escluso dalla partecipazione al concorso pubblico i docenti già assunti nelle scuole statali con contratto a tempo indeterminato.

2.1.- Il giudice *a quo* ritiene che il comma 110 abbia aggiunto un requisito ulteriore, sebbene in negativo, rispetto alla disposizione di cui all'art. 402 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), il quale individua, tra i requisiti di ammissione alle procedure concorsuali, esclusivamente la laurea e l'abilitazione.

La disposizione censurata, in quanto onnicomprensiva e riferita, senza limitazioni di alcun genere, a tutti i docenti di ruolo a tempo indeterminato della scuola statale, preclude ai ricorrenti la partecipazione alla suddetta procedura concorsuale. Il giudizio *a quo* non potrebbe, pertanto, essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge n. 107 del 2015.

D'altra parte, osserva il TAR Lazio, la rilevanza della questione non sarebbe esclusa dalla natura cautelare del giudizio in cui la questione di costituzionalità è sollevata, atteso che la potestas iudicandi non potrebbe ritenersi esaurita laddove la concessione della misura cautelare, come nella specie, è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

2.2.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, è denunciato, in primo luogo, il contrasto con l'art. 3 Cost., anche in combinato disposto con il successivo art. 97 Cost.

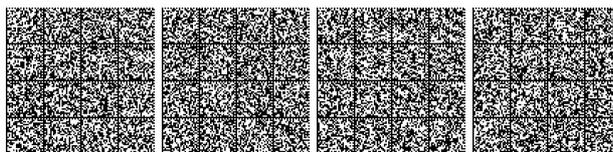
Il giudice *a quo* evidenzia che, nella disciplina del comma 110, l'esclusione dalla partecipazione al concorso si fonda su due circostanze: la conclusione di un contratto a tempo indeterminato e l'assunzione alle dipendenze della scuola statale (anziché di una scuola privata paritaria). Tuttavia, né la durata del contratto, né la natura del datore di lavoro, costituirebbero criteri ragionevoli ai fini dell'individuazione dei partecipanti al concorso pubblico per il reclutamento del personale docente. Da ciò conseguirebbe un'ingiustificata disparità di trattamento.

Invero, la circostanza addotta da parte dell'amministrazione - secondo cui non sarebbero equiparabili, ai fini dell'interesse alla partecipazione al concorso, le posizioni dei candidati precari della scuola statale, i quali ambiscono a ottenere un posto di lavoro, rispetto a quella dei concorrenti già assunti nelle scuole statali, i quali ambiscono, invece, a ottenere un diverso ruolo nell'ambito della medesima amministrazione - non assumerebbe valenza dirimente.

Infatti, mentre i docenti della scuola statale con contratto a tempo indeterminato non possono partecipare ai concorsi in questione, nemmeno per una diversa classe concorsuale o per un diverso ordine di scuola, possono, invece, parteciparvi - oltre ai docenti con contratto a tempo determinato presso le scuole statali - i docenti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze delle scuole private paritarie, nonché tutto il personale non docente dipendente dal MIUR e, ancora, il personale dipendente di altre amministrazioni pubbliche, anche statali, o anche di enti privati, purché in possesso del relativo titolo abilitativo. Non si comprenderebbe, pertanto, il motivo della esclusione dei docenti della scuola statale con contratto a tempo indeterminato.

Il giudice *a quo* ritiene che siffatta disparità non possa ritenersi giustificata dalla finalità perseguita dall'amministrazione, di assorbimento del cosiddetto precariato storico della scuola.

Si tratta infatti, di un concorso che ha come «causa tipica» la selezione dei candidati più meritevoli. L'interesse pubblico perseguito dovrebbe essere primariamente quello di selezionare i migliori candidati per le posizioni professionali da ricoprire e la limitazione della platea dei candidati sarebbe distonica rispetto alla realizzazione di tale obiettivo. In realtà, in riferimento alla procedura in esame, la finalità di eliminare il precariato storico non risulta neppure indicata esplicitamente da parte del legislatore (come è avvenuto, invece, con il piano straordinario di assunzione, di cui ai commi 95 e seguenti dell'art. 1 della stessa legge n. 107 del 2015).



D'altra parte, osserva il TAR rimettente, in quanto riferita a tutte le procedure concorsuali per titoli ed esami, a decorrere dal concorso pubblico di cui al comma 114, la disposizione censurata riveste carattere generale, essendo destinata a operare a pieno regime, senza limiti temporali finali, e quindi anche ad eventuali futuri concorsi pubblici, anche allorché le graduatorie si siano definitivamente esaurite.

In realtà, la finalità di porre fine al precariato storico nella scuola finirebbe per essere contraddetta proprio dalla mancata previsione di alcuna limitazione alla partecipazione ai concorsi per il personale non docente dipendente dal MIUR e del personale dipendente a tempo indeterminato presso altre amministrazioni pubbliche, in possesso del relativo titolo abilitativo.

Il TAR Lazio riconosce che i docenti possono avvalersi della mobilità professionale - consistente nel trasferimento da un ruolo a un altro, oppure nel passaggio da una classe di concorso ad un'altra del medesimo ruolo - ai fini di soddisfare le proprie aspettative di miglioramento della posizione lavorativa e professionale, sia in termini qualitativi sia economici. La mobilità ha, infatti, come obiettivi, sia quello di risolvere il soprannumero dei docenti, sia quello di valorizzare le loro esperienze professionali.

Tuttavia, ad avviso del rimettente, la mobilità professionale, da un lato, e la partecipazione al concorso pubblico, dall'altro lato, operano su piani diversi, atteso che, mentre per la prima sono previste apposite tabelle con i relativi punteggi (di servizio, di anzianità e per titoli), ai fini della formazione delle relative graduatorie, invece, nel concorso pubblico rilevano i punteggi conseguiti nelle relative prove. Si tratterebbe, inoltre, di istituti i quali hanno tempi ed effetti non sovrapponibili.

Il giudice rimettente osserva, altresì, che dall'ammissione al concorso dei docenti già assunti a tempo indeterminato deriverebbe, in caso di esito favorevole, la loro assunzione nella nuova posizione, con conseguente scopertura della precedente e la possibilità di successiva assegnazione di quest'ultima ad altro soggetto.

2.2.1.- Il rimettente denuncia, inoltre, il contrasto con l'art. 4, secondo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 2 Cost., in quanto l'impossibilità di partecipare ad una procedura concorsuale per una diversa classe di concorso o un diverso ordine di scuola, ritenuti più gratificanti o più remunerativi, finirebbe per vanificare, in concreto, un apposito percorso di studi - impegnativo sia sotto il profilo temporale, sia sotto il profilo economico - senza che il criterio selettivo previsto (la mancata stipula di un contratto a tempo indeterminato nella scuola statale), sia in alcun modo riconducibile a requisiti di capacità o di merito.

2.2.2.- È denunciato, infine, il contrasto con l'art. 51, primo comma, Cost., in quanto sarebbe immotivatamente preclusa ai docenti di ruolo a tempo indeterminato della scuola statale la possibilità di concorrere in posizione di parità con i docenti precari della scuola, ai fini dell'immissione in ruolo in un diverso ordine di scuola o in una diversa classe di concorso.

3.- Le parti ricorrenti nel giudizio principale si sono costituite chiedendo che, in accoglimento della questione sollevata dal giudice *a quo*, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, richiamando al riguardo argomenti già illustrati nella motivazione dell'ordinanza di rimessione.

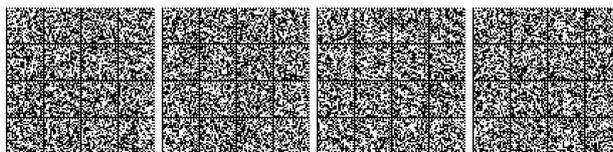
3.1.- Esse ritengono, inoltre, che l'impossibilità di concorrere per una classe di concorso più gratificante e più remunerativa, vanificando un impegnativo percorso di studi, si ponga in contrasto anche con il diritto allo studio (art. 34, terzo comma, Cost.) e con la «tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35, primo comma, Cost.).

3.2.- Sarebbe violato anche il principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., poiché la limitazione della platea dei partecipanti al concorso non sarebbe coerente con l'interesse pubblico asseritamente perseguito, di individuazione dei docenti più meritevoli, e non ricorrerebbero quelle «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» che, secondo la giurisprudenza costituzionale, sarebbero idonee a giustificare eventuali deroghe al principio della massima partecipazione ai concorsi pubblici.

In particolare, nel caso in esame, il sacrificio del principio di uguaglianza e di parità di accesso dei cittadini agli impieghi pubblici non sarebbe giustificato né dall'opportunità di garantire la continuità didattica dei docenti, né dall'esigenza di salvaguardare le posizioni dei docenti privi di contratto a tempo indeterminato.

Quanto alla continuità didattica, ad avviso delle parti private, questa non sarebbe pregiudicata tanto dalla progressione di carriera dei docenti, quanto dalla mobilità professionale e dalle assegnazioni provvisorie dei docenti in altra classe concorsuale o in altro ordine di scuola.

In ogni caso, ad avviso delle parti private, tale argomento non sarebbe più utilizzabile. Infatti, l'accesso dei docenti alla mobilità straordinaria avverrà in deroga ai precedenti vincoli normativi volti ad assicurare la continuità didattica, poiché è stato rimosso il vincolo di permanenza triennale in una determinata provincia, consentendo così a tutti i docenti di accedere alla mobilità territoriale.



Quanto alla posizione dei docenti privi di contratti a tempo indeterminato, le parti private osservano che la cattedra lasciata libera dal docente di ruolo, per il superamento del concorso in un'altra classe concorsuale, è destinata ad essere assegnata in ruolo ad un altro docente precario, con conseguente riduzione delle graduatorie ad esaurimento, le quali, tra l'altro, sarebbero state sostanzialmente svuotate, per effetto del piano straordinario di assunzioni.

La disposizione censurata sarebbe altresì lesiva del principio dell'affidamento e del principio generale dei diritti acquisiti dai docenti con il conseguimento dell'abilitazione, anche con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. I ricorrenti vantano, infatti, una legittima aspettativa ad utilizzare nelle procedure concorsuali il titolo di abilitazione conseguito.

3.3.- Ad avviso delle parti ricorrenti, l'esclusione dalla procedura concorsuale penalizza ingiustificatamente i lavoratori a tempo indeterminato rispetto a quelli a tempo determinato e si porrebbe, altresì, in contrasto con gli artt. 11 e 117 Cost., in riferimento ai principi espressi dalla direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, in base alla quale il legislatore interno non può adottare misure volte a discriminare i lavoratori a tempo indeterminato rispetto ai lavoratori a tempo determinato.

Le parti private ritengono che l'irragionevole esclusione dei docenti assunti a tempo indeterminato contrasti anche con i principi di pari opportunità e non discriminazione di cui alla direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, nonché, più in generale, con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007. Sarebbero violati, infatti, i principi di pari opportunità e uguaglianza, essendo tali docenti discriminati sotto il profilo della progressione e diversificazione professionale non solo rispetto ai dipendenti del MIUR, ma anche rispetto ai dipendenti a tempo indeterminato di altre pubbliche amministrazioni, nonché rispetto ai docenti a tempo indeterminato delle scuole private.

Inoltre, il comma 110 in esame dovrebbe essere disapplicato poiché in contrasto con l'art. 41 della Carta di Nizza. In base ai principi di buona amministrazione ed efficienza dell'azione amministrativa, la finalità del concorso pubblico non sarebbe, infatti, quella di stabilizzare il personale docente precario, bensì quella di selezionare i migliori candidati. Pertanto, nell'espletamento di tale procedura, la pubblica amministrazione sarebbe tenuta a garantire la massima partecipazione dei docenti.

La necessità di disapplicare l'art. 1, comma 110, in esame, discenderebbe inoltre dalla violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, compreso tra i principi dell'ordinamento comunitario, in particolare nell'art. 5 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), insito nell'art. 97 Cost. e recepito dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Tale principio non consentirebbe all'amministrazione pubblica di adottare atti non proporzionati all'interesse pubblico, essendo richiesta l'idoneità del mezzo rispetto al fine perseguito e la sua necessità (art. 5, comma 4, del TFUE).

Infine, l'art. 1, comma 110, dovrebbe essere disapplicato per violazione dei principi comunitari di buona fede ed affidamento, posti a presidio dell'aspettativa derivante dal superamento delle procedure selettive necessarie per il conseguimento dell'abilitazione. Per questo motivo i ricorrenti, titolari delle necessarie abilitazioni, vantano un'aspettativa qualificata all'ammissione alla procedura bandita con il d.m. n. 106 del 2016. Il legislatore e il MIUR avrebbero leso tale affidamento, impedendo loro di partecipare a tale procedura, in quanto vincitori di un precedente concorso.

4.- Nel giudizio da cui è derivata la successiva ordinanza iscritta al r.o. n. 42 del 2017, invece, il TAR è investito della decisione in ordine ad un ricorso, proposto da una pluralità di soggetti, avverso il «decreto c.d. "buona scuola": d.m. n. 105 del 23.02.2015 (asilo-elementari)».

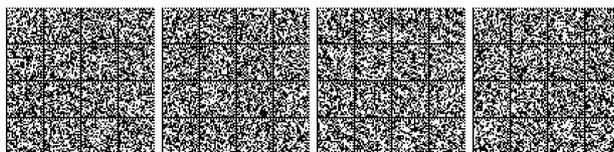
Il giudice *a quo* riferisce che la questione è analoga a quella già riconosciuta non manifestamente infondata dalla precedente ordinanza iscritta al r.o. n. 134 del 2016.

La rilevanza della questione sarebbe connessa al fatto che la normativa richiamata preclude ai ricorrenti - docenti di ruolo della scuola statale, con contratto a tempo indeterminato - la partecipazione alla procedura concorsuale per una diversa classe concorsuale o per un diverso ordine di scuola.

Anche in questo caso, il giudice rimettente evidenzia che la rilevanza della questione non sarebbe esclusa dalla natura cautelare del giudizio *a quo*.

Sulla non manifesta infondatezza della questione, sono testualmente richiamate le argomentazioni già illustrate dal medesimo TAR Lazio nella precedente ordinanza.

5.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in entrambi i giudizi, la questione dovrebbe essere dichiarata inammissibile o comunque non fondata.



5.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 42 del 2017, per l'assenza di indicazioni utili ad una completa ricostruzione della fattispecie, necessaria al fine di valutare la rilevanza delle questioni.

5.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che la procedura concorsuale bandita con il d.m. n. 106 del 2016, attuativo della disposizione censurata, è stata messa in atto per superare le criticità del sistema di reclutamento del personale scolastico, come stigmatizzate dalla sentenza della Corte di giustizia del 26 novembre 2014 (sentenza Mascolo ed altri, resa nelle cause riunite C-22/13; C-61/13; C-62/13; C-63/13; C-418/13).

Il previgente sistema aveva, infatti, comportato l'apertura di una procedura d'infrazione comunitaria a carico dell'Italia, che è stata in seguito archiviata, avendo la Commissione europea giudicato favorevolmente le misure adottate con la legge n. 107 del 2015, ritenute idonee ad arginare il problema dell'abuso nella stipulazione dei contratti a termine.

Per questi motivi, proprio con la legge n. 107 del 2015, il MIUR è stato autorizzato ad attuare un piano straordinario di assunzioni a tempo indeterminato di personale docente inserito nelle graduatorie di merito del concorso bandito nel 2012 e nelle graduatorie ad esaurimento (art. 1, comma 95, della legge n. 107 del 2015). È stato, altresì, previsto l'avvio di una nuova procedura concorsuale per l'anno 2016 (art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 107 del 2015).

L'Avvocatura generale dello Stato osserva che il piano straordinario, previsto dalla legge n. 107 del 2015 e regolato dal decreto del MIUR 17 luglio 2015, n. 767 (Indizione delle procedure di assunzione del personale docente in attuazione dell'art. 1 comma 95, della legge 13 luglio 2015, n. 107), ha consentito di stabilizzare un elevatissimo numero di docenti. A regime, è stato previsto, quale sistema ordinario di reclutamento, il pubblico concorso, destinato ad essere bandito - a partire dall'anno scolastico 2016/2017 - con cadenza triennale (art. 1, comma 113, che ha modificato l'art. 400, comma 1, del d.lgs. n. 297 del 1994).

Nel quadro di tale sistema, la previsione censurata esprimerebbe la scelta legislativa di favorire la progressiva eliminazione del precariato storico, consentendo l'accesso del personale docente a tempo determinato ai posti messi a concorso.

D'altra parte, non sarebbero equiparabili, ai fini della partecipazione al concorso, le posizioni dei docenti precari che ambiscono ad ottenere un posto di lavoro, rispetto a quella dei docenti, già assunti in scuole statali, che ambiscono ad ottenere un ulteriore e diverso ruolo, giacché tali risultati sarebbero conseguibili attraverso le procedure di mobilità territoriale o professionale, che sono comunque assicurate.

La disposizione censurata dovrebbe essere letta nel contesto normativo cui accede e quindi tenendo conto degli istituti ordinari, disciplinati dal d.lgs. n. 297 del 1994 e dalla contrattazione collettiva nazionale. In particolare, l'istituto della mobilità territoriale e professionale del personale docente appresta ulteriori specifici strumenti per la realizzazione delle aspirazioni dei ricorrenti.

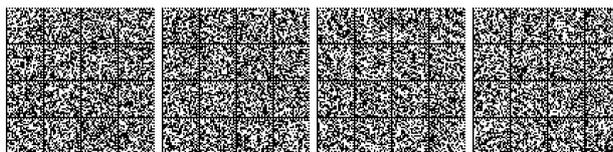
La procedura concorsuale prevista dal comma 110 sarebbe, quindi, in linea con la tutela costituzionale riservata al pubblico concorso, quale strumento ordinario per l'accesso all'impiego pubblico, in condizioni di parità. La garanzia costituzionale, d'altra parte, non si estenderebbe al punto da includere anche vicende meramente modificative (e non costitutive) del rapporto di lavoro (quali l'aspirazione al mutamento di sede o di ruolo).

La Avvocatura generale dello Stato rileva, inoltre, che i requisiti generali di ammissione al concorso, previsti dagli artt. 400 e 402 del d.lgs. n. 297 del 1994, possono essere integrati in ragione delle specifiche esigenze concorsuali perseguite dall'amministrazione. Anche sotto tale profilo, quindi, non sarebbe ravvisabile la violazione dell'art. 97 Cost.

Con riferimento alla denunciata violazione del principio di uguaglianza, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la posizione dei docenti di ruolo della scuola pubblica non sia equiparabile a quella dei docenti precari, dei docenti con contratto a tempo indeterminato delle scuole private paritarie, o, ancora, a quella dei dipendenti dello stesso MIUR, ovvero di altra pubblica amministrazione o ente privato con contratto a tempo indeterminato, purché muniti del titolo abilitativo.

In particolare, i docenti a tempo determinato sono stati destinatari di una serie di disposizioni volte a favorire la progressiva immissione nei ruoli, in particolare: (a) attingendo, per il 50 per cento dei posti vacanti e disponibili, dalle graduatorie ad esaurimento; (b) attraverso il piano straordinario di assunzioni; (c) tramite il canale del pubblico concorso, nell'ambito del quale è possibile far valere la progressiva anzianità quale titolo di servizio (art. 1, comma 114, della legge n. 107 del 2015).

D'altra parte, la difesa statale ritiene che i docenti delle scuole private paritarie non possano essere equiparati a quelli alle dipendenze del MIUR, poiché il loro rapporto non sarebbe presidiato da altrettanta stabilità; mancherebbe, inoltre, la riferita incardinazione, ostativa alla (reiterazione della) procedura di immissione nei ruoli.



Quanto alla categoria dei “non docenti” (con contratto di lavoro a tempo indeterminato con il MIUR, o con altre amministrazioni pubbliche o private), l’Avvocatura generale dello Stato sottolinea che, ai sensi del censurato comma 110, gli stessi sono ammessi a partecipare al concorso pubblico solo se in possesso dell’abilitazione, ossia del requisito minimo di ammissione.

Il vero discrimen, quindi, sarebbe costituito dall’abilitazione del candidato il quale, al contempo, non deve essere già incardinato nei ruoli del MIUR in qualità di docente. Pertanto, sarebbe infondata anche la lamentata lesione dell’art. 3 Cost.

In riferimento alla violazione dell’art. 4, secondo comma, Cost., anche in combinato disposto con l’art. 2 Cost., la difesa statale ritiene che non ricorra alcuna lesione della posizione dei docenti a tempo indeterminato, in quanto l’ordinamento assicura loro la mobilità territoriale e professionale. Inoltre, gli stessi esplicano la propria attività di docenza avuto riguardo ad una classe di concorso per la quale sono abilitati e svolgono, quindi, mansioni pienamente riconducibili alla qualifica di appartenenza ed alla classe di abilitazione. Più in generale, la difesa statale ritiene che il diritto al lavoro non possa essere inteso come limitazione del diritto di stabilire specifiche regole in materia di reclutamento del personale, funzionali al buon andamento dell’amministrazione.

Infine, l’Avvocatura generale dello Stato ritiene che il riferimento alla violazione dell’art. 51, primo comma, Cost., sia inconferente, non essendo in discussione una discriminazione di genere.

In prossimità dell’udienza pubblica, l’Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria in cui, dopo avere richiamato i principi affermati nella sentenza n. 192 del 2016, ha insistito affinché la questione sia dichiarata infondata.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con due ordinanze di analogo tenore, iscritte al r.o. n. 134 del 2016 e n. 42 del 2017, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 110, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), in riferimento agli artt. 2, 3, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97 della Costituzione.

La disposizione è censurata nella parte in cui prevede che «[a]i concorsi pubblici per titoli ed esami non può comunque partecipare il personale docente ed educativo già assunto su posti e cattedre con contratto individuale di lavoro a tempo indeterminato nelle scuole statali».

2.- Considerata l’identità delle questioni sollevate, i giudizi devono essere riuniti per una decisione congiunta.

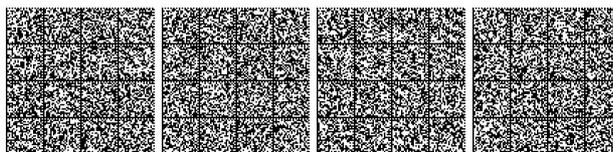
3.- Deve essere, in primo luogo, rilevata l’inammissibilità delle deduzioni svolte dalle parti costituite, ricorrenti nel giudizio *a quo*, volte ad estendere il *thema decidendum* - quale definito nell’ordinanza di rimessione - anche alla violazione dei parametri di cui agli artt. 34, terzo comma, 35, primo comma, 11 e 117, primo comma, Cost.

Rispetto a tali profili di illegittimità, che il giudice *a quo* non ha fatto propri, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale l’oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione. Pertanto, non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (*ex plurimis*, sentenze n. 35 e n. 29 del 2017; n. 214 e n. 96 del 2016; n. 231, n. 83, n. 56, n. 37 e n. 34 del 2015).

4.- Sono inammissibili le questioni sollevate dall’ordinanza iscritta al r.o. n. 42 2017.

Il TAR Lazio, con tale ordinanza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 51 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 110, della legge n. 107 del 2015. Tuttavia, la descrizione della fattispecie sottoposta all’esame del giudice *a quo* denota gravi carenze.

Dall’epigrafe dell’ordinanza risulta che il rimettente è investito della decisione in ordine ad un ricorso proposto da una pluralità di soggetti per l’annullamento del decreto del MIUR 23 febbraio 2016, n. 105 (Concorso per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per posti comuni dell’organico dell’autonomia della scuola dell’infanzia e primaria). Non sono fornite altre indicazioni ai fini della ricostruzione della fattispecie. In particolare, non è indicata la posizione giuridica soggettiva fatta valere dai ricorrenti, né i motivi di impugnazione né, in definitiva, le ragioni per le quali il giudice *a quo* ritenga di dover applicare la disposizione censurata.



Tali carenze nella descrizione della fattispecie, relative a circostanze pregnanti nella prospettazione delle censure, non consentono a questa Corte la necessaria verifica della rilevanza delle questioni e comportano, quindi, l'inammissibilità delle stesse (*ex plurimis*, ordinanze n. 187 e n. 12 del 2017).

5.- In via preliminare, va rilevato che - a partire dai concorsi per il reclutamento del personale docente banditi dopo il 31 maggio 2017 - la disposizione censurata non è più applicabile.

Infatti, l'art. 21, lettera *a*), del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera *b*), della legge 13 luglio 2015, n. 107», ha stabilito la «disapplicazione» della disposizione oggetto di censura.

In quanto espressamente riferito alle procedure concorsuali bandite successivamente alla sua entrata in vigore, l'art. 21, lettera *a*), del d.lgs. n. 59 del 2017 è ininfluenza rispetto al giudizio *a quo*, in cui si contesta la legittimità della procedura concorsuale indetta con il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) 23 febbraio 2016, n. 106 (Concorso per titoli ed esami finalizzato al reclutamento del personale docente per i posti comuni dell'organico dell'autonomia della scuola secondaria di primo e secondo grado), adottato *ratione temporis* in applicazione della disposizione censurata.

6.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge n. 107 del 2015, sollevate dal TAR Lazio con ordinanza iscritta al n. 134 del 2015, sono fondate, in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost.

6.1.- La disposizione censurata esclude dai concorsi pubblici per il reclutamento dei docenti coloro che siano stati assunti con contratto a tempo indeterminato nelle scuole statali. In questo modo, il diritto di partecipare al concorso pubblico è condizionato alla circostanza - invero "eccentrica" rispetto all'obiettivo della procedura concorsuale di selezione delle migliori professionalità - che non vi sia un contratto a tempo indeterminato alle dipendenze della scuola statale. Di contro, un'analoga preclusione non è prevista per i docenti con contratto a tempo indeterminato alle dipendenze di una scuola privata paritaria, né per i docenti immessi nei ruoli di altra amministrazione.

La contestata esclusione si fonda sulla durata del contratto (a tempo determinato, ovvero a tempo indeterminato) e sulla natura del datore di lavoro (scuola pubblica o scuola paritaria; amministrazione della scuola o altre amministrazioni). Tuttavia, nessuno di tali criteri appare funzionale all'individuazione della platea degli ammessi a partecipare alle procedure concorsuali, le quali dovrebbero, viceversa, essere impostate su criteri meritocratici, volti a selezionare le migliori professionalità.

6.2.- Ciò premesso, la *ratio* dell'esclusione in esame non può essere ravvisata nella finalità di assorbimento del precariato.

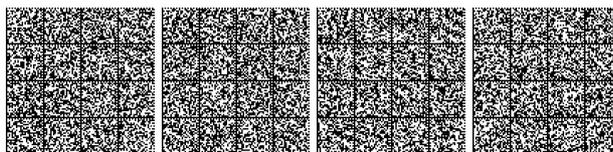
Se è pur vero che non sono equiparabili, ai fini dell'interesse alla partecipazione al concorso, le posizioni dei docenti precari della scuola statale, i quali ambiscono a ottenere un posto di lavoro, rispetto a quella dei docenti assunti a tempo indeterminato, i quali ambiscono, invece, al miglioramento della propria posizione professionale - come ritenuto nella sentenza n. 192 del 2016 - tuttavia tale considerazione non rileva nel caso in esame.

L'obiettivo del tempestivo assorbimento del precariato è adeguatamente perseguito dal piano straordinario di assunzioni, di cui ai precedenti commi da 95 a 105. Il comma 104, in particolare, prevede che «[è] escluso dal piano straordinario di assunzioni il personale già assunto quale docente a tempo indeterminato alle dipendenze dello Stato, anche se presente nelle graduatorie [...] e indipendentemente dalla classe di concorso, dal tipo di posto e dal grado di istruzione per i quali vi è iscritto o in cui è assunto».

L'esigenza di riaffermare nel successivo comma 110 l'esclusione dei docenti con contratto a tempo indeterminato, già prevista dal precedente comma 104, pone in luce il differente ambito applicativo delle due previsioni in esame. Infatti, mentre l'esclusione di cui al comma 104 si riferisce al reclutamento straordinario disciplinato nei commi da 95 a 105, quella del comma 110 è riferita, più in generale, al sistema ordinario di reclutamento dei docenti previsto dai commi 109 e seguenti, ed è destinata ad applicarsi «comunque» ai concorsi pubblici per titoli ed esami, dopo il completamento del piano.

L'esclusione prevista dal comma 110 si proietta, quindi, su un orizzonte temporale più ampio di quella del precedente comma 104. Essa trova applicazione nel sistema di reclutamento "a regime", ossia dopo il completamento del piano straordinario di assunzioni. La finalità di assorbimento del precariato, in quanto legata ad esigenze di natura straordinaria, non è viceversa replicabile in riferimento al sistema ordinario di reclutamento, il quale presuppone il superamento della prospettiva dell'emergenza, attraverso il raggiungimento degli obiettivi programmati.

6.2.1.- D'altra parte, la finalità di riassorbire tempestivamente il precariato risulta contraddetta proprio dall'inesistenza di un'analoga preclusione per i docenti a tempo indeterminato della scuola paritaria, nonché per coloro che, in possesso delle necessarie abilitazioni, già abbiano un rapporto di lavoro a tempo indeterminato alle dipendenze del MIUR o di altre amministrazioni. Tali soggetti, ancorché già titolari di contratto di lavoro a tempo indeterminato, sono ammessi a partecipare ai concorsi, a parità di condizioni, con i docenti precari della scuola.



In questo modo, la disposizione in esame contraddice la stessa finalità in nome della quale essa sacrifica i diritti dei docenti della scuola statale con contratto a tempo indeterminato.

6.2.2.- Va inoltre rilevato, in una prospettiva di sistema, che la preclusione imposta ai docenti di ruolo può rivelarsi influente ai fini dell'obiettivo asseritamente perseguito, non arrecando alcun sostanziale vantaggio in termini di migliore allocazione delle risorse lavorative.

Infatti, l'accesso ai concorsi dei docenti con contratto a tempo indeterminato darebbe luogo, nel caso di esito favorevole, all'assunzione degli stessi nella "nuova" posizione, con conseguente scopertura della posizione precedentemente ricoperta, che potrebbe, quindi, essere successivamente assegnata ad altri.

6.3.- Nel restringere irragionevolmente la platea dei partecipanti al pubblico concorso, la disposizione in esame confligge non solo con l'art. 3 Cost., ma anche con i principi enunciati dagli artt. 51 e 97 Cost.

Posto che «il merito costituisce, invero, il criterio ispiratore della disciplina del reclutamento del personale docente» (sentenza n. 41 del 2011), la preclusione stabilita dal comma 110 contraddice tale finalità, impedendo sia di realizzare la più ampia partecipazione possibile, sia di assicurare condizioni di effettiva parità nell'accesso.

7.- Rimangono assorbite le ulteriori censure del rimettente.

8.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, all'art. 17, comma 3, ultimo periodo, del d.lgs. n. 59 del 2017.

Con questa disposizione, nel disciplinare la fase transitoria del reclutamento del personale docente, il legislatore delegato ha previsto che, entro il febbraio 2018, sia bandita una procedura concorsuale in ciascuna Regione, per ciascuna classe di concorso e tipologia di posto.

Sebbene l'art. 21 del medesimo d.lgs. n. 59 del 2017 preveda la «disapplicazione» del comma 110 dell'art. 1 della legge n. 107 del 2015 e della preclusione ivi stabilita, l'art. 17, terzo comma, dello stesso decreto richiede, ancora una volta, per la partecipazione alla prossima procedura concorsuale, «l'ulteriore requisito di non essere titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato da docente presso le scuole statali».

È bensì vero che, a differenza del comma 110, in precedenza esaminato, questa disposizione collega la rinnovata preclusione all'espressa finalità «[...] di superare il precariato e ridurre il ricorso ai contratti a termine». Tuttavia, per i motivi illustrati in riferimento all'illegittimità della disposizione precedente, l'aver esplicitato la finalità che la norma intende realizzare rende ancora più irragionevole e discriminatoria la ripetizione della disposizione che, non diversamente dal comma 110, esclude dal concorso i docenti a tempo indeterminato della scuola statale e vi ammette, viceversa, quelli alle dipendenze del MIUR o di altra amministrazione, nonché i docenti a tempo indeterminato della scuola paritaria. Ciò evidenzia l'incongruità, già rilevata in riferimento al comma 110, tra tale asserita finalità e il mezzo prescelto per realizzarla e rende conseguentemente illegittima la disposizione.

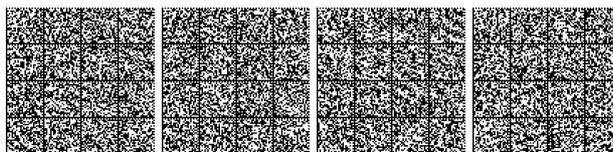
PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, ultimo periodo, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti);

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, terzo comma, ultimo periodo, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, recante «Riordino, adeguamento e semplificazione del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria per renderlo funzionale alla valorizzazione sociale e culturale della professione, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107»;



3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, della legge n. 107 del 2015, sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 4, secondo comma, 51, primo comma, e 97 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con ordinanza iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2017.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170251

N. 252

*Sentenza 11 ottobre - 6 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disciplina delle operazioni di indebitamento e di investimento delle Regioni e degli enti locali - Definizione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con la Conferenza unificata, dei criteri e modalità di attuazione, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.**

- Legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

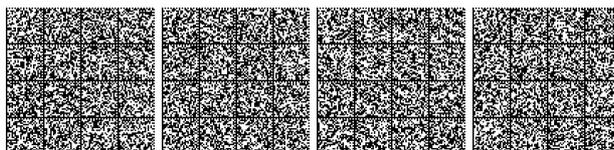
*Presidente*: Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), promossi dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, dalle Regioni Veneto, Lombardia e Liguria, con ricorsi notificati il 27 ottobre-2 novembre, il 28 ottobre, il 28 ottobre-2 novembre ed il 28 ottobre 2016, depositati in cancelleria il 31 ottobre, il 4 e il 7 novembre 2016, ed iscritti ai numeri da 68 a 74 del registro ricorsi 2016.



Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;  
uditi gli avvocati Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per le Regioni autonome Trentino-Alto Adige/Südtirol e Friuli-Venezia Giulia, Fabio Cintioli per le Regioni Lombardia e Liguria, Ezio Zanon per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso spedito per la notificazione il 27 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 31 ottobre 2016, giusta delibera della Giunta provinciale n. 1137 del 18 ottobre 2016, adottata in via d'urgenza ai sensi dell'art. 54, comma 7, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ratificata dal Consiglio provinciale con delibera n. 13 del 25 ottobre 2016, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), che sostituisce il comma 5 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), prevedendo che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

2.- La ricorrente ricorda che il testo previgente dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo».

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».

3.- La doglianza della Provincia autonoma verte sull'introduzione, quale oggetto del decreto, anche delle modalità attuative del potere sostitutivo e sulla soppressione della precisazione del carattere tecnico della normativa attuativa.

4.- Nel ricorso è richiamata l'affermazione contenuta nella sentenza n. 88 del 2014 in ordine al previgente art. 10, comma 5, citato: «Poiché, peraltro, il comma censurato si limita a stabilire che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri disciplina criteri e modalità di attuazione dell'art. 10, è con riferimento agli altri commi del medesimo articolo che va individuato l'effettivo spazio precettivo nel quale esso è chiamato a muoversi».

La Provincia autonoma, quindi, rileva che il contenuto precettivo del novellato comma 5, in relazione a quanto previsto dai commi 3 e 4 del medesimo art. 10, anch'essi novellati dalla legge n. 164 del 2016, pone in evidenza profili di illegittimità costituzionale.

5.- Il testo originario del comma 3, dell'art. 10 stabiliva: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all'articolo 9, comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione».

Il nuovo testo dell'art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012, prevede: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione».



6.- La Provincia autonoma espone che il confronto tra le due disposizioni evidenzia la soppressione del secondo periodo, con la conseguenza di un ampliamento dell'oggetto del decreto attuativo in ordine alle modalità di conclusione delle intese regionali e di limiti del ricorso all'indebitamento.

7.- Il testo originario del comma 4 dell'art. 10 stabiliva: «Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto».

Il testo novellato del suddetto art. 10, comma 4, prevede: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali».

8.- La Provincia autonoma espone che il confronto tra le due disposizioni evidenzia la persistenza in fatto della fattispecie già oggetto della disciplina previgente dell'art. 10, comma 4, che pertanto potrà essere oggetto del potere attuativo, e non è chiaro tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà nazionale.

9.- Pertanto, la norma impugnata non limita alla mera attuazione tecnica la portata dispositiva del decreto, ed estende l'oggetto del decreto alle modalità di attuazione del potere sostitutivo statale, in caso di inerzia o di ritardo delle Regioni e delle Province autonome.

10.- Sussisterebbe, quindi, la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel riservare a legge rinforzata la disciplina della «facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale», esclude la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, con violazione anche del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione), in quanto nella sostanza ripristina una legge già dichiarata illegittima.

11.- Altro profilo di censura è delineato in relazione agli ambiti di competenza regionale (*recte*: provinciale), in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e con l'art. 54, numero 2, dello statuto di autonomia.

12.- La Provincia autonoma di Bolzano: *a*) è dotata di autonomia finanziaria (Titolo VI dello statuto); *b*) in relazione agli enti locali del territorio regionale ha potestà esclusiva in materia di finanza locale (artt. 80 e 81 dello statuto) e ha il potere di provvedere a definire le modalità di ricorso all'indebitamento degli stessi; *c*) ha il coordinamento della finanza pubblica provinciale, che comprende la finanza locale e i correlativi provvedimenti di controllo (artt. 80, come modificato, e 81 dello statuto; art. 16 dello statuto; artt. 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale»; art. 79 dello statuto, in particolare commi 3 e 4; art. 54, n. 5, dello statuto; art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, recante «Norme di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale»); *d*) rinviene negli artt. 8 e 9, in relazione agli artt. 4 e 5 dello statuto, i limiti alla propria potestà legislativa.

Inoltre, per la Provincia autonoma, ai sensi degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), sono vincolanti solo le disposizioni di legge e non quelle di fonte secondaria, ed è escluso l'esercizio di funzioni amministrative statali in materie di competenza provinciale.

13.- Profili di illegittimità costituzionale permarrebbero anche considerando il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri come atto di indirizzo e coordinamento, nella parte in cui non prevede un diretto coinvolgimento della Provincia autonoma, ma solo quello della Conferenza unificata, così ledendo l'art. 3 del d.lgs. n. 266 del 1992.

14.- Con specifico riferimento alla devoluzione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, la norma censurata violerebbe gli artt. 120, secondo comma, ultimo periodo, e 117, quinto comma, Cost., non facendo la norma riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che giustificano il potere sostitutivo, anche in relazione all'art. 3 Cost., con riguardo al profilo della ragionevolezza, del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto, e ledendo in modo ingiustificato l'autonomia legislativa che non è soggetta al potere regolamentare dello Stato (artt. 8 e 9, in relazione agli artt. 4 e 5, dello statuto), e quella amministrativa.



Inoltre, la normativa di attuazione statutaria contiene una specifica disciplina relativa all'esercizio del potere sostitutivo statale in relazione all'adempimento di obblighi comunitari che comprendono anche quelli relativi all'equilibrio di bilancio e all'inadempimento (art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla Regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»).

15.- Infine, osserva la Provincia, che anche se la norma impugnata fosse ricondotta al coordinamento della finanza pubblica, la stessa violerebbe l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), che richiedono la fonte normativa statale e limitano il potere regolamentare alle materie di competenza legislativa statale esclusiva.

16.- La Provincia autonoma di Trento, previa deliberazione della Giunta provinciale n. 1813 del 18 ottobre 2016, ratificata dal Consiglio provinciale con delibera n. 9, in data 3 novembre 2016, con il ricorso spedito per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2016, iscritto al n. 69 del reg. ric. 2016, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016.

17.- La doglianza della Provincia autonoma verte sulla disposta rimessione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di dettare criteri e modalità attuative dello stesso articolo 10, nonché di dettare le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

18.- La ricorrente richiama la sentenza n. 88 del 2014 e la relativa declaratoria di illegittimità costituzionale e rileva che la novella non prevede più il carattere tecnico del decreto e introduce un nuovo oggetto dello stesso costituito dalle modalità attuative del potere sostitutivo statale.

19.- Un primo gruppo di censure investe la mancata precisazione del carattere meramente tecnico del potere attuativo conferito, la cui legittimità va vagliata in relazione ai commi 3 e 4 del medesimo art. 10, come novellati, secondo il dictum della sentenza n. 88 del 2014.

20.- Secondo la Provincia autonoma di Trento l'eliminazione nel testo novellato del comma 3 dell'art. 10 del secondo periodo estende l'oggetto del decreto, in relazione alle operazioni di indebitamento e di investimento, ad un compito attuativo ampio e indeterminato, rendendo necessaria la precisazione del suo carattere tecnico.

21.- In relazione al comma 4 dell'art. 10, osserva la ricorrente che la fattispecie oggetto del precedente testo, non più riprodotta nella novella, persiste nei fatti, per cui la stessa potrà essere oggetto del generale potere attuativo attribuito al decreto. Inoltre non risulta chiaro, in relazione alla Provincia autonoma di Trento, tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà nazionale e quale contenuto dovrebbero avere.

22.- Da ciò discenderebbe la mancata mera portata tecnica del decreto, con la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che esclude l'intervento normativo con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, e del giudicato costituzionale ex art. 136 Cost. Né tale vizio può intendersi sanato dalla previsione dell'intesa con la Conferenza unificata e non più con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

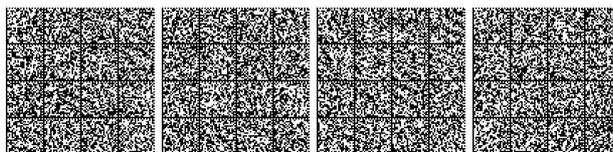
23.- Vi sarebbe, altresì, la lesione delle ordinarie regole statutarie e costituzionali sul rapporto tra le fonti statali e la specifica autonomia delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

24.- L'art. 117, sesto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, limita la potestà regolamentare dello Stato alle materie rimesse alla competenza esclusiva dello stesso.

25.- Risulterebbe violata l'autonomia finanziaria della ricorrente come tutelata dal Titolo VI dello statuto di autonomia, con una diretta ricaduta sulla disciplina dell'indebitamento della stessa Provincia sia in relazione a quello dei Comuni che degli enti locali provinciali.

Con riguardo all'indebitamento della Provincia, gli artt. 74 e 79 dello statuto non prevedono altri limiti che quelli da essi determinati, anche con espresso riferimento al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci ai sensi dell'art. 24 dicembre 2012, n. 243", ed ostano, pertanto, ad una disciplina regolamentare statale che sarebbe in contraddizione con quanto previsto dagli artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che limita il dovere di adeguamento della Regione e delle Province autonome alla sola legislazione e non alle fonti secondarie, e che persino per gli atti di indirizzo e coordinamento impongono un coinvolgimento diretto della Regione e delle Province autonome, per quanto attiene alla loro compatibilità con lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

Con riguardo all'indebitamento degli enti locali del territorio regionale, la disciplina regolamentare statale contraddice la generale titolarità della responsabilità finanziaria posta in capo alle Province autonome dall'art. 79, comma 4, e dagli artt. 80 e 81 dello statuto speciale, che conferiscono ad essa la potestà legislativa primaria in materia di finanza locale, in tutti i suoi aspetti.



26.- Un secondo gruppo di censure riguarda l'estensione del potere attuativo alla disciplina delle modalità del potere sostitutivo, atteso che, in primo luogo, la regolazione del potere sostitutivo non può avvenire mediante regole tecniche.

Osserva la ricorrente che dette modalità attuative non rinvergono, in particolare nella legge cost. n. 1 del 2012, alcuna disciplina specifica.

Con riguardo all'indebitamento non vi sarebbe alcuna fattispecie a cui collegare modalità attuative del potere, né può costituire fattispecie il cenno all'inerzia o al ritardo delle Regioni, attenendo ciò al presupposto di qualunque potere sostitutivo.

Sussisterebbe, pertanto, la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., sia con riguardo all'assenza del riferimento ad una fattispecie che ne possa integrare i presupposti, sia in relazione alla sostituzione delle necessarie procedure legislative con il rinvio ad un mero decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei ministri.

Analoghe censure varrebbero con riguardo all'invocazione dell'art. 117, quinto comma, Cost., per l'assenza dei presupposti e delle procedure legislative dallo stesso previste.

Il conferimento ad un atto normativo del potere esecutivo della definizione di un potere sostitutivo e delle modalità di esercizio violerebbe l'art. 117, terzo e sesto comma, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), nonché il principio di legalità sostanziale, l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

Sussisterebbe, altresì, la lesione dei principi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria in relazione alle disposizioni che ne costituiscono il fondamento:

- artt. 8 e 9 dello statuto quanto alla potestà legislativa, art. 16 del medesimo statuto con riferimento all'autonomia amministrativa;

- Titolo VI dello statuto con riguardo alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria e della finanza locale;

- artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, che escludono la soggezione della Provincia autonoma ad atti regolamentari dello Stato nella disciplina delle proprie materie.

27.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, previa deliberazione del Consiglio regionale n. 28 del 13 ottobre 2016, con ricorso spedito per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2016, ha impugnato, tra l'altro, l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016.

La Regione prospetta censure e argomentazioni analoghe a quelle della Provincia autonoma di Trento, sopra riportate, rilevando come anche rispetto alla Regione non appare chiaro tra quali enti dovrebbero essere stipulati i patti di solidarietà.

Così deduce la lesione dell'art. 117, terzo, quinto e sesto comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che limita la potestà regolamentare dello Stato alle materie di competenza legislativa esclusiva, e all'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

Sarebbero violati, in particolare, i principi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria in relazione alle disposizioni che ne costituiscono il rispettivo fondamento:

- artt. 74 e 79 dello statuto con riguardo all'indebitamento;

- artt. 4, 5 e 6 dello statuto per la potestà legislativa;

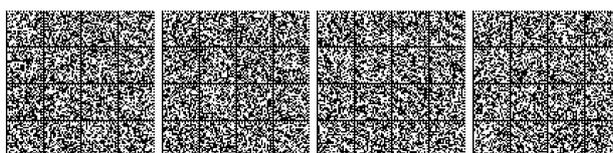
- art. 16 con riferimento all'autonomia amministrativa;

- Titolo VI dello statuto, in relazione alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria e della finanza locale;

- artt. 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

28.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, previa deliberazione della Giunta regionale n. 1987 del 21 ottobre 2016, con ricorso spedito per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2016, ha impugnato l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016 che modifica il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, prevedendo che: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione».

29.- Nell'impugnare detta norma, la Regione autonoma ricorda di avere censurato con il medesimo ricorso anche l'art. 1, comma 1, lettera b), primo periodo, della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui introduce il comma 1-bis all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, escludendo l'utilizzo del saldo di amministrazione ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale, presumibilmente, per essere lo stesso riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea.



30.- La disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a*), della legge n. 164 del 2016, è censurata in quanto vincola ad intese l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, che è un elemento patrimoniale della Regione già illegittimamente escluso dalle entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio della Regione.

Tale avanzo, venendo sottratto alla piena disponibilità della Regione autonoma, cessa di essere una componente del patrimonio della stessa a dispetto di quanto è rappresentato nei propri rendiconti.

Ciò integra una violazione dell'autonomia finanziaria regionale (artt. 48, 49 e 51 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante: «Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia», art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., se più favorevole ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) e della stessa autonomia politica dell'ente.

L'art. 48 dello statuto costruisce la finanza dell'ente come una finanza propria della Regione autonoma; l'art. 49 attribuisce alla medesima Regione quote dei tributi erariali; l'art. 51 individua le altre entrate della Regione.

Risulta, pertanto, violato anche il principio dell'accordo in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra la Regione e lo Stato.

La norma censurata non può trovare giustificazione in quanto stabilito dall'art. 119, ultimo comma, Cost., che richiede il rispetto dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti ai fini del ricorso all'indebitamento, poiché essa condiziona non solo le operazioni di indebitamento ma anche quelle di investimento e finalizza l'avanzo dell'amministrazione alla sola copertura delle spese di investimento.

In ragione dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, l'art. 119, ultimo comma, Cost. non potrebbe trovare applicazione in malam partem ad essa ricorrente, poiché l'art. 52 dello statuto prevede regole speciali per l'indebitamento, che la facoltizza ad emettere prestiti da essa garantiti.

31.- La Regione Liguria e la Regione Lombardia, previa delibera di autorizzazione delle rispettive Giunte regionali, hanno impugnato, tra l'altro, con autonomi ricorsi spediti per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositati nella cancelleria di questa Corte il 4 novembre 2016, l'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 164 del 2012, che ha sostituito l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, in riferimento all'art. 117, sesto comma, 5 e 114 Cost., e all'art. 5, comma 1 (*recte*: comma 2), lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012.

Le Regioni ricorrenti hanno prospettato analoghe censure.

32.- Dopo avere richiamato la sentenza n. 88 del 2014, esse deducono che il nuovo comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 mantiene le medesime illegittimità costituzionali già censurate dal Giudice delle Leggi.

Ciò non solo sotto un carattere formale, non conservando la specificazione del carattere tecnico del decreto, ma anche da un punto di vista sostanziale, verificando la natura del d.P.C.m. in relazione agli adempimenti ad esso riservati dai commi 2 e 3 del medesimo art. 10.

33.- Così il novellato comma 3 ha eliminato ogni riferimento al d.P.C.m., il quale tuttavia, in ragione di quanto stabilito al comma 5, disciplina tutti gli adempimenti previsti nell'articolo 10.

34.- Il nuovo comma 4 elimina la previsione del riparto del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, apparentemente sanando l'illegittimità rilevata nella sentenza n. 88 del 2014.

Tuttavia, nella misura in cui prevede che «resta fermo il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1», del complesso degli enti territoriali, sottintende e rimette al d.P.C.m. il compito di definire criteri e modalità per garantire tale rispetto da parte della Regione.

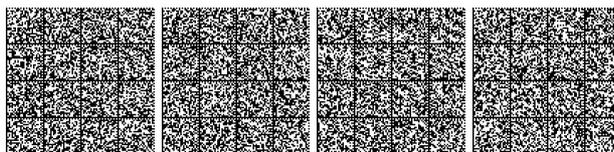
35.- Pertanto, sussiste la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., nella parte in cui la norma impugnata consente allo Stato di adottare regolamenti in una materia concorrente, nella quale la potestà regolamentare spetta alla Regione, atteso che l'indebitamento va ricondotto al coordinamento della finanza pubblica.

Sussiste, altresì, la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012, che assegna ad una legge ordinaria rinforzata la disciplina dell'indebitamento delle Regioni.

L'esclusione della previsione della natura tecnica del decreto ne avalla il contenuto discrezionale.

Né la previsione dell'adozione di intese con la Conferenza unificata può sanare tale illegittimità, atteso che permane l'attribuzione della disciplina attuativa dell'indebitamento ad una fonte di natura regolamentare, anziché a legge rinforzata.

36.- La Regione Veneto, previa deliberazione della Giunta regionale n. 1717 del 26 ottobre 2016, con ricorso spedito per la notificazione il 28 ottobre 2016 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 7 novembre 2016, ha impugnato l'art. 2 della legge n. 164 del 2016, per la violazione degli artt. 117, sesto comma, 118, 119 e 81, sesto comma, Cost., nonché dell'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012.



Le censure, tuttavia, si incentrano sulle modifiche introdotte all'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, e dunque sul comma 1, lettera c) del suddetto art. 2.

Assume la ricorrente che la novella dei commi 3 e 4 del suddetto art. 10 determina un'ampiezza del decreto attuativo in contrasto con quanto statuito dalla sentenza n. 88 del 2014 e in violazione dei suddetti parametri costituzionali e dell'art. 5, comma 2, della legge cost. n. 1 del 2012.

37.- La Regione premette che la legge n. 243 del 2012, modificata dalla norma impugnata, è legge rinforzata in ragione di quanto stabilito dall'art. 81, sesto comma, Cost. Il rinvio ad un atto regolamentare elude l'obbligo previsto da tale disposizione in quanto attribuisce al d.P.C.m. il compito di disciplinare i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità.

Ricorda, quindi, come con la sentenza n. 88 del 2014 si era ritenuta illegittima l'attribuzione, al decreto attuativo di cui al comma 5 dell'art. 10, di una potestà di natura discrezionale e non meramente tecnica.

Tale illegittimità sarebbe rinnovata dalla novella, poiché il d.P.C.m. dovrà disciplinare le modalità, le condizioni e pur anche i contenuti quantitativi e qualitativi delle intese regionali relative alle operazioni di indebitamento assunte per finanziare spese di investimento e alle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Inoltre per le ipotesi non rientranti nell'ambito delle menzionate intese, occorrerà far riferimento a patti di solidarietà nazionale, il cui contenuto verosimilmente sarà conformato proprio dal d.P.C.m. in questione.

Il d.P.C.m. sarebbe diretto a disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento, ma anche la diversa fattispecie delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, che non può formare oggetto di una disciplina regolatoria affidata a una fonte sub legislativa, ledendo l'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle Regioni, con conseguente violazione degli artt. 118 e 119 Cost.

Né tali illegittimità sono sanate dalla previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata.

38.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

39.- La difesa dello Stato, nel dedurre la non fondatezza delle questioni, ha svolto le seguenti considerazioni.

Esclude che la novellazione del comma 3 dell'art. 10, che ha incluso nelle intese le operazioni che prevedono l'utilizzo dell'avanzo di bilancio e ha superato il riferimento al saldo di cassa finale (in coerenza con le modifiche apportate all'art. 9), così alterando i contenuti della disposizione originaria.

Le censure ritenute fondate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014 non possono essere riferite al novellato art. 10, comma 4, poiché relative ad un meccanismo non più previsto.

Il nuovo testo del comma 4 disciplina i patti di solidarietà nazionale gestiti dallo Stato, che non interferiscono e non incidono sull'autonomia regionale, in quanto diretti ad introdurre un ulteriore elemento di flessibilità nella disciplina dell'equilibrio di bilancio, per attribuire agli enti locali la possibilità di realizzare ulteriori operazioni di investimento finanziate mediante il ricorso al debito e l'utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese regionali.

L'adesione degli enti territoriali ai patti di solidarietà nazionale è facoltativa ed interviene solo successivamente all'esperimento della procedura d'intesa gestita dalla Regione di appartenenza.

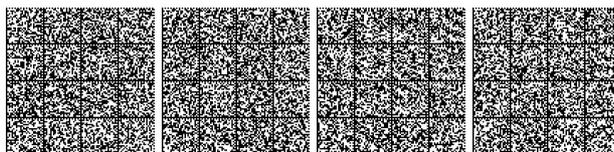
Afferma inoltre il Governo che la composizione degli interessi che afferiscono ai patti di solidarietà nazionale è da ricomprendere nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, e che il contenuto del d.P.C.m. non debba necessariamente avere natura meramente tecnica.

Sussiste la possibilità di ricorrere al conflitto di attribuzione e comunque il carattere discrezionale del decreto può essere vagliato solo dopo l'adozione dello stesso, essendo in precedenza il sospetto di illegittimità costituzionale privo di attualità ed effettività.

Il potere di controllo sostitutivo di cui all'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, è finalizzato a garantire l'attivazione nella gestione delle intese, dato il carattere cruciale delle stesse per il finanziamento della spesa per investimenti, e trova fondamento nell'art. 120, secondo comma, Cost.

I previsti criteri e modalità attuativi sono da disciplinare previa intesa in sede di Conferenza unificata.

40.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Regione Veneto, hanno depositato memorie con le quali insistono nell'accoglimento dei ricorsi. In particolare la Provincia autonoma di Trento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Regione Veneto, hanno ricordato come sia intervenuto il d.P.C.m. di attuazione 21 febbraio 2017, n. 21 (Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di



ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano), che all'art.1, comma 4, sancisce: «Fermo restando il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, del complesso degli enti territoriali delle regioni o delle province autonome, compresa la medesima regione o provincia autonoma, alle regioni e alle province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale in via esclusiva le disposizioni del presente decreto si applicano compatibilmente con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, nonché con gli accordi con lo Stato in materia di finanza pubblica. Restano fermi gli obblighi di comunicazione di cui al comma 9 dell'articolo 2, riferiti al complesso degli enti territoriali delle regioni o delle province autonome, nei tempi concordati con le predette autonomie speciali».

Tuttavia per l'ambiguità che persiste nel testo del regolamento insistono nella declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme impugnate.

### *Considerato in diritto*

1.- Riservata a separate pronunce la decisione dell'impugnazione delle altre disposizioni della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), vengono in esame, in questa sede, le sole questioni relative all'art. 2, comma 1, lettere *a*) e *c*), della medesima legge n. 164 del 2016, promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalle Regioni Lombardia, Liguria e Veneto.

In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i sette giudizi, come sopra delineati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

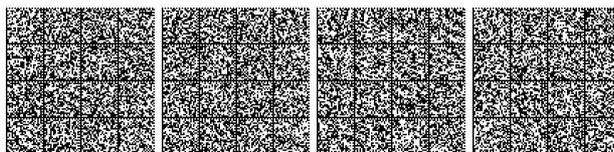
2.- Il vaglio delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a queste disposizioni, che modificano i commi 3 e 5 dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione), rende necessario tratteggiare il sistema normativo in cui esse si collocano con riguardo sia alla disciplina precedente che a quella intervenuta successivamente.

3.- Occorre prendere le mosse dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, come è noto, ha riformulato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

3.1.- La legge è sostanzialmente attuativa del patto "Euro Plus", approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011. Con esso gli Stati membri si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale» cui ricorrere, purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale» (sentenza n. 88 del 2014).

A sua volta, la direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011), cui si è data attuazione con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), ha stabilito regole minime comuni atte a garantire una disciplina uniforme di bilancio negli Stati membri. In particolare nell'art. 5 si prevede che «Ciascuno Stato membro si dota di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica».

Infine, con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012), come già ricordato nella sentenza n. 88 del 2014, «gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del "patto di bilancio" "tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale - o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio"». Con il Trattato le parti



contraenti si impegnavano, in particolare, ad introdurre ed applicare, tra l'altro, la regola secondo cui il bilancio della pubblica amministrazione deve essere in pareggio o in avanzo. Ai sensi del Protocollo n. 12 (Procedura per i disavanzi eccessivi) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, particolarmente significativa è l'affermazione secondo cui per pubblica amministrazione si intende, fra l'altro, l'amministrazione statale, regionale o locale.

3.2.- Le modifiche alla Costituzione rispondono dunque alle finalità e agli obblighi previsti in sede europea e nella sostanza comportano l'introduzione del principio dell'equilibrio tra entrate e spese, riferito non al singolo ente ma al complesso di tutte le pubbliche amministrazioni.

3.3.- Vengono in rilievo anzitutto gli artt. 81 e 119 Cost., come novellati.

Quanto al primo, il sesto comma, nella nuova formulazione, afferma per il «complesso delle pubbliche amministrazioni» i principi dell'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e della sostenibilità del debito, riservando ad una legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il potere di stabilire, oltre che il contenuto della legge di bilancio, «le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare» l'implementazione dei due principi.

Nell'art. 119 Cost., poi, al primo comma, dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, è stata aggiunta la seguente specificazione: «nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci», nonché l'inciso: «e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

A proposito di quest'ultima disposizione, nei lavori parlamentari della legge costituzionale (Relazione delle Commissioni permanenti I e V della Camera presentata alla Presidenza il 21 febbraio 2012), si chiarisce che il principio del pareggio di bilancio viene riferito alla singola autonomia territoriale, ma che, con la novella del sesto comma, assume rilievo l'equilibrio complessivo dell'aggregato regionale degli enti locali, atteso che il debito è possibile solo se compensato dall'equilibrio del contesto regionale di cui il singolo ente fa parte; l'indebitamento non solo deve finanziare spese di investimento, ma è condizionato, oltre che alla contestuale definizione di piani di ammortamento, al rispetto di tale equilibrio.

4.- È alla luce di questo principio fondamentale che vanno lette le ulteriori modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

In particolare, il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., secondo cui «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», rinvia ad una nozione unitaria di pubblica amministrazione.

L'art. 117 Cost., a sua volta, è stato modificato, sancendo che la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» rientra negli ambiti di competenza legislativa esclusiva statale e non più - come nell'originario riparto competenziale - nelle materie di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Ed è bene ricordare che questa Corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato, nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica, si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

5.- A chiusura del sistema, il comma 2, lettera b), dell'art. 5, della legge cost. n. 1 del 2012 rimette ad una legge rinforzata la disciplina della facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'art. 119, sesto comma, secondo periodo, Cost., come novellato.

A questa legge è anche affidata la individuazione di una serie di elementi, tra cui le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, e in particolare il contenuto della legge di bilancio dello Stato, e le modalità attraverso le quali gli enti in questione concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

6.- In effetti la legge rinforzata poi emanata, la n. 243 del 2012, ha disciplinato, al Capo IV, l'applicazione del principio dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese nei confronti delle Regioni e degli enti locali (artt. da 9 a 12), fissando la regola nuova - rispetto al previgente patto di stabilità - del raggiungimento di un unico saldo, che deve essere «non negativo», precisando inoltre, all'art. 9, comma 1, che la regola contabile dell'equilibrio di bilancio si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome; e, all'art. 10, comma 1, che le condizioni di ricorso all'indebitamento si applicano anche nei confronti delle autonomie speciali.



7.- Questa legge è stata poi modificata dalla legge n. 164 del 2016, con riguardo sia all'art. 9 che all'art. 10, articolo, quest'ultimo, in cui rientrano le norme impugnate.

7.1.- Rilevanti sono, peraltro, anche le modifiche apportate all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, attesa la loro portata generale:

- l'art. 1, comma 1, lettera *a*), nel modificare il comma 1 di tale articolo, ha sostituito i quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali ivi previsti (un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali, e un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti) con un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Pertanto sono stati soppressi gli obblighi di pareggio per la cassa e le spese correnti;

- l'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016 ha poi introdotto, nello stesso art. 9, il comma 1-*bis*, con cui viene specificato quali sono le entrate finali e le spese finali che devono essere prese in considerazione ai fini della determinazione del saldo non negativo.

7.2.- Quanto alle disposizioni che qui direttamente interessano, l'art. 2 della legge n. 164 del 2016 ha modificato l'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 243 del 2012, concernenti il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali e le operazioni di investimento; nonché il comma 5, relativo al decreto al quale sono rimessi criteri e modalità di attuazione dell'articolo medesimo e modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato.

La lettera *a*) del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 164 del 2016 ha sostituito il comma 3, il quale, nella versione originaria, nel primo periodo, disponeva che «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera *a*)».

La modifica introdotta subordina all'acquisizione di intese regionali, che garantiscano il rispetto del saldo di cui all'art. 9, comma 1 (come novellato), della legge n. 243 del 2012, le operazioni di indebitamento e quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Dunque, in modo coerente con le modifiche apportate all'art. 9, viene meno il riferimento al saldo di cassa finale; come pure sono soppressi gli ultimi due periodi del testo originario.

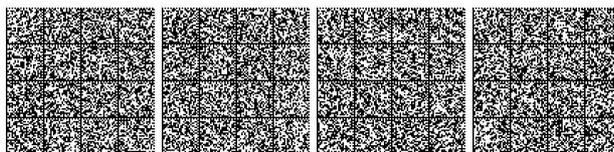
L'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 4 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 nei termini seguenti: «Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali. Resta fermo il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali».

L'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 164 del 2016 sostituisce il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 come segue: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili di carattere finanziario. I pareri sono espressi entro quindici giorni dalla trasmissione, decorsi i quali il decreto può essere comunque adottato».

Il testo originario dell'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, su cui è intervenuta la sentenza n. 88 del 2014 - di cui in seguito -, prevedeva: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo».

8.- Venendo al merito delle questioni sollevate, in primo luogo vanno vagliate quelle proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Regione Liguria, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto (quest'ultima Regione ha così specificato l'impugnazione proposta in generale in relazione all'art. 2 della legge n. 164 del 2016), in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *c*), della legge n. 164 del 2016, che modifica l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

8.1.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol denunciano che la mancata affermazione normativa del carattere tecnico del decreto, come ritenuto necessario dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014, è lesiva del giudicato costituzionale.



8.2.- Inoltre, tutte le ricorrenti assumono che le loro competenze, provinciali e regionali, escluderebbero l'esercizio della potestà regolamentare ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., attesa, altresì, la riserva di legge rinforzata di cui all'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012.

In particolare la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel complesso, denunciano la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012, che, nel prevedere l'adozione di legge rinforzata, esclude la possibilità di un intervento normativo statale con fonte secondaria di natura regolamentare, se non per meri contenuti tecnici, con lesione anche del giudicato costituzionale (art. 136 della Costituzione), in quanto nella sostanza viene ripristinata una legge già dichiarata illegittima. Né tale vizio può intendersi sanato dalla previsione dell'intesa con la Conferenza unificata e non più con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

8.3.- Le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, nel complesso, prospettano anche la lesione degli ambiti di competenza provinciali e regionali, in violazione dell'art. 117, terzo comma, e sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e con l'art. 54, numero 2), del d.P.R. n. 670 del 1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), che limita la potestà regolamentare dello Stato alle materie rimesse alla competenza esclusiva dello stesso; degli artt. 4, 5, 6, 8, 9 16, 54, numero 5), e delle disposizioni contenute nel Titolo VI dello statuto; dell'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di finanza locale); degli artt. 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e degli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

8.4.- Anche la Regione Liguria, la Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno dedotto la violazione dell'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012, e, nel complesso, degli artt. 5, 81, sesto comma, 114, 117, sesto comma, 118, 119 Cost., poiché il d.P.C.m., dovendo disciplinare non solo le ipotesi di indebitamento, ma anche la diversa fattispecie delle operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, violerebbe l'autonomia politica, gestoria, amministrativa e finanziaria delle Regioni.

8.5.- In secondo luogo, le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol contestano la rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, mancando il fondamento normativo primario.

8.6.- Nell'insieme, le Province autonome di Trento e di Bolzano, e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, prospettano la violazione degli artt. 120, secondo comma, in particolare l'ultimo periodo, e 117, terzo, quinto e sesto comma, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), non facendo la norma riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che giustificano il potere sostitutivo (già disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»), anche in relazione all'art. 3 Cost., con riguardo ai profili della ragionevolezza, del divieto di arbitrarietà e della certezza del diritto.

La norma lederebbe in modo ingiustificato l'autonomia legislativa delle ricorrenti, che non è soggetta al potere regolamentare dello Stato (artt. 8 e 9, in relazione agli artt. 4 e 5 dello statuto regionale), nonché quella amministrativa, in relazione alle materie dell'organizzazione, del bilancio, dell'esercizio dell'autonomia finanziaria (art. 16 dello statuto regionale), e quella finanziaria.

9.- La questione proposta in relazione alla violazione del giudicato costituzionale non è fondata.

10.- Va ricordato al riguardo che la disposizione, nella sua precedente formulazione, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con la sentenza n. 88 del 2014, «nella parte in cui non prevede la parola “tecnica”, dopo le parole “criteri e modalità di attuazione” e prima delle parole “del presente articolo”».

10.1.- La Corte ha anzitutto escluso la violazione dei parametri relativi alla competenza regionale, affermando che il riferimento deve essere all'art. 5, comma 2, lettera *b*), della legge cost. n. 1 del 2012, il quale prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa. Quest'ultima non è in alcun modo limitata ai principi generali, e il suo contenuto deve essere eguale per tutte le autonomie a garanzia dell'omogeneità dei trattamenti, connaturata alla logica della riforma, atteso che i vincoli generali in materia di indebitamento devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte [...]. I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel “bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni” in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale».



Da tutto ciò la sentenza deduce l'esistenza di una riserva di legge rinforzata e quindi la necessità di verificare l'ambito operativo del decreto in questione, poiché «se è indubbiamente corretto, infatti, il rilievo delle ricorrenti, secondo cui la disciplina della materia è affidata dalla legge cost. n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, è anche vero che la natura stessa dell'atto legislativo esclude che esso debba farsi carico di aspetti della disciplina che richiedono solo apporti tecnici, cosicché questa Corte ha affermato la legittimità di un tal genere di disciplina con riferimento al parametro di cui all'art. 117, sesto comma, Cost.».

Sulla base di tali premesse, la sentenza ha ritenuto che per il comma 3 dell'art. 10, relativo alle operazioni d'indebitamento, il decreto aveva solo il compito di stabilire le modalità di comunicazione del saldo di cassa e degli investimenti che s'intendono realizzare, con la conseguenza che il suo ambito era quello tecnico del coordinamento informativo e statistico di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), non venendo così in rilievo profili di discrezionalità. Quanto al comma 4, invece, poiché veniva rimessa al decreto, in caso di mancato rispetto dell'equilibrio del bilancio regionale allargato, la ripartizione del saldo negativo tra gli enti territoriali inadempienti, esso comportava l'esercizio di un potere di natura discrezionale.

Di qui l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui veniva riservato al decreto un compito attuativo non meramente tecnico.

11.- Secondo questa Corte (sentenza n. 350 del 2010): «[...] perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» e che in particolare «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione».

Nel caso di specie la pronuncia additiva della sentenza n. 88 del 2014 è stata adottata dopo una verifica del concreto atteggiarsi del decreto (carattere tecnico o discrezionale) in relazione al contenuto precettivo dei precedenti commi dell'art. 10, contenuto che quindi assume un valore determinante. Ne consegue che in presenza di una significativa modifica di quest'ultimo, anche in relazione al diverso contesto determinato dalla novellazione dell'art. 9, non sussiste, sia sotto il profilo sostanziale che formale, il ripristino o la conservazione del significato della norma dichiarata costituzionalmente illegittima.

12.- La questione, dunque, non è fondata.

13.- La seconda questione, sollevata da tutte le ricorrenti, sia pure con diverse censure in ragione del diverso status di autonomia, pone il problema della riconducibilità della disciplina in esame alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quale presupposto della potestà regolamentare ex art. 117, sesto comma, Cost., e della necessità di un carattere meramente tecnico.

14.- La questione è fondata.

15.- Come si è chiarito nella sentenza n. 88 del 2014, i commi 3 e 4 della legge n. 243 del 2012 alla cui attuazione è destinato il regolamento, trovano fondamento costituzionale nell'art. 5, comma 2, lettera b), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede una disciplina statale attuativa da adottare con legge rinforzata, cosicché è da escludere che lo Stato possa esercitare in materia una potestà regolamentare integrativa e non meramente tecnica.

Come nel caso precedente, pertanto, occorre procedere al vaglio dei commi in questione per verificare la portata della disciplina affidata al regolamento.

Ebbene, quanto al comma 3, non vi è dubbio che il riferimento alle intese in termini così generali potrebbe comportare l'esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale. È anzi da presumere che la novità e la rilevanza dell'istituto esigano una disciplina caratterizzata per la maggior parte da scelte discrezionali.

Nel comma 4 il riferimento è ai patti di solidarietà nazionale, da porre in essere qualora la cessione o la richiesta di spazi finanziari, finalizzati ad investimenti da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non sia stata soddisfatta dalle intese, e ciò senza ulteriori specificazioni. Anche questo istituto, dunque, richiede una disciplina di dettaglio, che potrebbe costituire esercizio di un potere tanto di natura meramente tecnica, quanto di natura discrezionale.

Come nel caso precedente ciò impone di riservare al decreto un compito attuativo meramente tecnico per ricondurre a legittimità costituzionale la norma impugnata.

16.- Il comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012, è pertanto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo».



17.- Va, in proposito, ribadito che il discrimine fra i due profili e il relativo vaglio di legittimità costituzionale hanno modo di spiegarsi adeguatamente nelle sedi competenti, poiché, qualora il decreto dovesse esorbitare dai limiti tracciati, incidendo così sulle prerogative delle autonomie speciali, resta ferma la possibilità «di esperire i rimedi consentiti dall'ordinamento, ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzione davanti a questa Corte» (sentenza n. 88 del 2014).

18.- L'ulteriore questione posta in relazione all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016 riguarda la rimessione al decreto delle modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato.

Si prospetta, nel complesso, la violazione degli artt. 120, secondo comma, ultimo periodo, e 117, quinto comma, Cost., deducendosi che la norma non fa riferimento ad alcuno dei presupposti costituzionali che giustificano il potere sostitutivo; dell'art. 3 Cost., con riguardo al profilo della ragionevolezza, del divieto di arbitrarità e della certezza del diritto, nonché al principio di legalità sostanziale; dell'art. 117, terzo e sesto comma, Cost. (richiamato ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), i quali richiedono la fonte normativa statale e limitano il potere regolamentare alle materie di competenza legislativa statale esclusiva; dei principi di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria, in relazione alle disposizioni statutarie che ne costituiscono il fondamento.

19.- Va premesso che il riferimento effettuato dalla Provincia autonoma di Bolzano all'art. 8 del d.P.R. n. 526 del 1987 non è conferente, atteso che la Corte costituzionale ha già avuto modo di affermare con la sentenza n. 425 del 1999 che: «Tale disposizione prevede una procedura di “messa in mora” degli organi regionali e provinciali del Trentino-Alto Adige, inadempienti nei confronti degli obblighi comunitari, e il potere sostitutivo del Consiglio dei ministri, nei confronti dell'Amministrazione regionale o provinciale che non abbia provveduto nel termine stabilito dal Governo. La procedura indicata, modellata su quella a suo tempo prevista dal terzo comma dell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, riguarda, e non potrebbe non riguardare, soltanto il caso di adempimento attraverso provvedimenti di natura amministrativa e non anche quello in cui l'atto comunitario, fonte di obblighi per gli Stati membri, richieda un intervento di natura legislativa».

Eguale inconfidente il richiamo all'art. 117, quinto comma, Cost., poiché, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, sentenze n. 270 del 2016 e n. 250 del 2015), la norma si riferisce alla partecipazione delle Regioni «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», e in questo ambito riconosce alle Regioni stesse «il potere di attuare gli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza».

20.- La questione è fondata per violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.

La disposizione introduce, all'evidenza, una riserva di legge in materia di disciplina del potere sostitutivo, disciplina che in effetti è stata adottata con l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

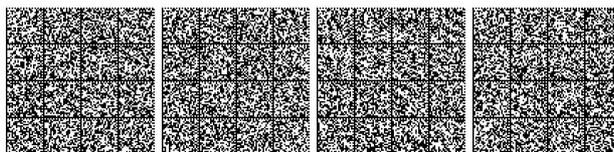
Alla stregua di tale chiaro disposto costituzionale, questa Corte ha più volte affermato (sentenze n. 338 del 1989 e n. 177 del 1988) che le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge.

21.- Pertanto è costituzionalmente illegittima, perché lede i principi enunciati dall'art. 120, secondo comma, Cost., la previsione impugnata che rimette al decreto le modalità di attuazione del potere sostitutivo dello Stato in relazione all'inerzia o ritardo delle Regioni o delle Province ad autonomia speciale.

22.- Sono assorbite le ulteriori censure.

23.- La sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia censura l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce il comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012.

La ricorrente prospetta che la novella, nel vincolare ad intese l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, viola l'autonomia finanziaria e l'autonomia politica dell'ente (artt. 48, 49, 51 e 52 dello statuto di autonomia, art. 119, primo, secondo e sesto comma, se più favorevole ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), in quanto comporta la perdita di disponibilità delle riserve di amministrazione e quindi una loro sostanziale espropriazione; inoltre perché vincola il loro utilizzo ai soli investimenti.



24.- La questione non è fondata.

25.- La nuova formulazione del comma 3 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 va letta nel contesto scaturito dalla riforma prima delineata. Le intese in esso previste costituiscono, infatti, lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale. Ciò evidentemente impone di mettere in relazione quegli enti che, grazie alle loro riserve di amministrazione, hanno la disponibilità di "spazi finanziari", secondo l'espressione tecnica usata nel d.P.C.m. adottato ai sensi del citato comma 5 dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012 e quegli enti che tali spazi chiedono di utilizzare per spese di investimento da coprire con il ricorso all'indebitamento; indebitamento che viene così neutralizzato nel bilancio complessivo degli enti in questione.

In questo quadro la soluzione adottata dal legislatore costituisce il punto di equilibrio fra le esigenze della riforma e il rispetto delle autonomie finanziarie, come conformate dalla riforma stessa. Difatti, se è vero che nella previsione è presente un obbligo procedimentale che condiziona l'immediata utilizzabilità degli avanzi di amministrazione, è anche vero che la concreta realizzazione del risultato finanziario rimane affidata al dialogo fra gli enti interessati che l'avvio dell'intesa dovrebbe comportare.

26.- Quanto alle modalità e ai contenuti delle intese, nulla dice la disposizione e pertanto, allo stato, essi devono ritenersi rimessi alla disponibilità delle parti, come indirettamente è confermato dall'art. 2 del d.P.C.m. 21 febbraio 2017, n. 21 (Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano), in cui la procedura che si sviluppa al seguito dell'"avviso" presuppone la formulazione di apposite domande di "cessione e acquisizione di spazi finanziari".

Pertanto la genericità della previsione, che ne fa una disposizione essenzialmente di principio, potrebbe senza dubbio richiedere, oltre all'intervento meramente tecnico affidato al regolamento, una disciplina integrativa che, come si è già chiarito, deve essere adottata con atti di livello normativo primario.

27.- Alla stregua di tali considerazioni, la censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non è fondata, poiché non si è in presenza di una espropriazione dei residui di amministrazione.

28.- Egualmente infondata è l'ulteriore censura della Regione, secondo cui la norma introdurrebbe il vincolo di utilizzare i risultati di amministrazione per i soli investimenti, violando, così, la sua autonomia finanziaria.

La disposizione, in effetti, dà per scontato il vincolo, ma ciò fa solo nei limiti connessi al positivo espletamento dell'intesa.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

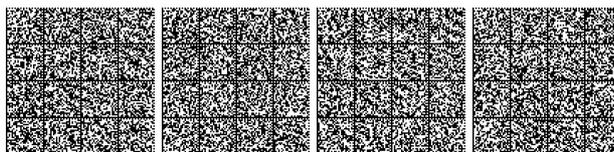
*riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;*

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali), nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo»;*

*2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, nel sostituire l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevede «, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano»;*

*3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 164 del 2016, che sostituisce l'art. 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 136 della Costituzione, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, con i ricorsi indicati in epigrafe;*



4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 164 del 2016, che modifica l'art. 10, comma 3, della legge n. 243 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 48, 49, 51, 52 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), all'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170252

N. 253

*Sentenza 24 ottobre - 6 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Confisca di beni ex art. 12-sexies del decreto-legge n. 306 del 1992 disposta con la sentenza di primo grado - Legittimazione dei terzi estranei incisi nel diritto di proprietà a proporre appello avverso il solo capo contenente la statuizione di confisca.**

– Codice di procedura penale, artt. 573, 579, comma 3, e 593.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 573, 579, comma 3, e 593 del codice di procedura penale, promosso dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, nel procedimento penale a carico di M. G. e altre, con ordinanza del 1° marzo 2016, iscritta al n. 87 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2016.



Visti gli atti di costituzione di M. G. e altre, di C. B. e di L. A., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Francesco Scattareggia Marchese per M. G. e altre e per C. B., Gaetano Laghi per L. A. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 1º marzo 2016 (r.o. n. 87 del 2016), la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 573, 579, comma 3, e 593 del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU.

Le disposizioni in questione sono censurate nella parte in cui, a favore dei terzi incisi nel diritto di proprietà da una confisca disposta con una sentenza penale di primo grado, non prevedono la facoltà di proporre appello con riguardo al solo capo della decisione relativo alla misura di sicurezza.

Il giudice rimettente conosce del ricorso proposto da alcune persone, estranee al processo penale, che, ai sensi dell'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, avevano subito la confisca di beni formalmente di loro proprietà.

La confisca era stata disposta con sentenza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Messina, nel presupposto che i beni confiscati fossero nella disponibilità degli imputati, che erano stati condannati per il reato previsto dall'art. 416-*bis* del codice penale.

I proprietari dei beni confiscati, terzi rispetto al giudizio penale, avevano impugnato il capo della sentenza relativo alla confisca ma il loro appello era stato dichiarato inammissibile perché non erano parti del processo.

Con il ricorso per cassazione i terzi avevano contestato la legittimità costituzionale dell'assetto normativo che precludeva loro l'appello contro il capo della sentenza penale con cui erano stati confiscati beni di loro proprietà.

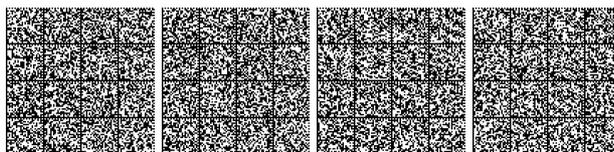
2.- La Corte di cassazione riconosce che in base all'attuale quadro normativo la preclusione effettivamente sussiste. Infatti l'art. 579, comma 3, cod. proc. pen. ammette l'impugnazione contro il capo relativo alla confisca con gli stessi mezzi previsti per i capi penali della sentenza, e questi ultimi sono appellabili dal pubblico ministero e dall'imputato (art. 593 cod. proc. pen.), mentre esclusivamente alla parte civile e al responsabile civile è attribuita la facoltà di proporre impugnazione per i soli interessi civili (artt. 573, comma 1, 575 e 576 cod. proc. pen.).

Il terzo destinatario della confisca non è indicato tra le parti legittimate all'appello, e il principio di tassatività delle impugnazioni (art. 568, comma 1, cod. proc. pen.) non permette di attribuirgli tale facoltà.

Il giudice rimettente aggiunge che l'ordinamento riconosce al terzo adeguati strumenti di tutela nella fase temporale anteriore alla pronuncia della sentenza di primo grado recante la confisca, ovvero fino a quando il bene è oggetto di un provvedimento cautelare. Il terzo infatti può chiedere il riesame, anche nel merito, del decreto di sequestro preventivo finalizzato alla confisca (artt. 322 e 324 cod. proc. pen.) e può successivamente proporre ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 325 cod. proc. pen.). Inoltre fino alla definizione del giudizio di primo grado può chiedere la restituzione del bene, proporre appello contro il diniego (art. 322-*bis* cod. proc. pen.) e in seguito ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 325 cod. proc. pen.).

Secondo il giudice rimettente questa tutela, limitata al giudizio di primo grado, è costituzionalmente adeguata. Però dopo la pronuncia della sentenza con il provvedimento di confisca e fino al termine del processo il terzo non avrebbe modo di reagire, e solo dopo il passaggio in giudicato della decisione avrebbe la possibilità di contestarla con un incidente di esecuzione, ai sensi dell'art. 676 cod. proc. pen.

3.- Il giudice *a quo*, pur dando atto di un precedente indirizzo giurisprudenziale che permetteva al terzo di agire in sede incidentale anche dopo la sentenza di primo grado, reputa ormai consolidato l'indirizzo contrario, secondo il quale non può ammettersi «che la statuizione di confisca contenuta nella sentenza sia posta in discussione - durante la pendenza del processo e al di fuori dello stesso - da un soggetto terzo, che non è parte del rapporto processuale instaurato dinanzi al giudice della cognizione».



Tale assetto normativo, che permette al terzo, una volta pronunciata la sentenza di primo grado, di far valere le proprie ragioni solo dopo l'irrevocabilità della statuizione di confisca e solo nell'ambito di un incidente di esecuzione, è reputato dal giudice rimettente contrario agli artt. 24, 42, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, e all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU.

Il terzo infatti sarebbe titolare «di una sorta di opposizione postuma», priva dei necessari caratteri di effettività e tempestività, perché non avrebbe uno strumento di tutela fino a quando il capo della sentenza concernente la confisca non è divenuto definitivo (artt. 24, 42 e 111 Cost.).

Inoltre l'incidente di esecuzione non sarebbe strumento adeguato ai fini della difesa del diritto di proprietà (artt. 24 e 42 Cost.), «posto che da un lato realizza solo in via mediata il diritto alla prova» (art. 666, comma 5, cod. proc. pen.), «ed in ogni caso, nella sua dimensione cognitiva, risulta indubbiamente influenzato dalla esistenza della decisione irrevocabile». Per di più gli elementi probatori già acquisiti potrebbero rilevare in danno del terzo, che non ha partecipato al giudizio, e ciò «in potenziale violazione del principio del contraddittorio» (art. 111 Cost.).

Queste ragioni giustificerebbero un dubbio di legittimità costituzionale anche con riguardo all'art. 117, primo comma, Cost., alla luce degli artt. 6 e 13 della CEDU, e dell'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, in ragione della ineffettività del rimedio, oltretutto tardivo, offerto dall'incidente di esecuzione.

4.- Infine il rimettente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost., ponendo come *tertium comparationis* la disciplina procedimentale vigente per la confisca di prevenzione ai sensi dell'art. 23 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136). Infatti nel procedimento di prevenzione è prevista la partecipazione del terzo proprietario del bene da confiscare.

Pur dichiarandosi consapevole della differenza di struttura tra processo penale e procedimento di prevenzione, il giudice *a quo* ritiene che tale differenza abbia rilievo con riguardo alla posizione dell'imputato e del proposto ma non a quella del terzo, che si trova in entrambi i casi ugualmente privato della proprietà del bene.

5.- In punto di rilevanza il giudice rimettente osserva che se le questioni di legittimità costituzionale risultassero fondate la Corte dovrebbe accogliere il ricorso, con il conseguente annullamento della sentenza impugnata.

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

L'Avvocatura dello Stato contesta che il processo penale e il procedimento di prevenzione possano ritenersi costituzionalmente equiparabili quanto alle garanzie partecipative. Inoltre le forme di tutela spettanti al terzo, ivi compreso l'incidente di esecuzione, sarebbero costituzionalmente adeguate.

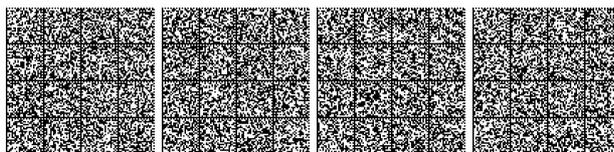
7.- Si sono costituiti nel giudizio incidentale i ricorrenti nel processo principale M. G., A. R., P. R., S. R. e C. B., con due memorie di analogo contenuto.

Le parti, dopo avere aderito alla prospettazione del giudice rimettente, sottolineano che, sia la decisione quadro n. 2005/212/GAI (Decisione quadro del Consiglio relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato), sia la direttiva n. 2014/42/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea) impegnano gli Stati membri ad assicurare al terzo titolare del bene confiscato specifiche garanzie e mezzi di ricorso, tra i quali, in particolare, l'impugnazione del provvedimento di confisca. Le disposizioni in questione sarebbero perciò in contrasto anche con il diritto dell'Unione.

8.- Si è costituita nel giudizio incidentale anche L. A., già ricorrente nel processo principale, che facendo propri gli argomenti del giudice rimettente, ha richiamato a sostegno delle questioni proposte anche l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, la decisione quadro n. 2005/212/GAI e la direttiva n. 2014/42/UE. Le disposizioni censurate violerebbero pertanto anche l'art. 117, primo comma, Cost., a causa del contrasto con il diritto dell'Unione europea.

### Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 573, 579, comma 3, e 593 del codice di procedura penale, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU.



Il giudice rimettente conosce del ricorso proposto contro una sentenza della Corte d'appello di Messina che ha confermato la confisca disposta nei confronti dei ricorrenti dal Giudice dell'udienza preliminare della stessa città, ai sensi dell'art. 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

I ricorrenti, pur estranei ad ogni imputazione penale e dunque terzi rispetto al relativo giudizio, hanno subito la confisca di beni loro intestati, nel presupposto che gli stessi fossero nella disponibilità delle persone condannate dal giudice dell'udienza preliminare per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* del codice penale.

L'appello proposto dai terzi nei riguardi del capo della sentenza recante l'ordine di confisca è stato dichiarato inammissibile dal giudice di secondo grado perché gli appellanti non erano stati (né avrebbero potuto esserlo) parti del processo penale ed erano perciò privi di legittimazione all'impugnazione.

La Corte di cassazione rimettente è investita dei ricorsi avverso le declaratorie di inammissibilità degli atti di appello.

Nel sollevare le questioni, la Corte condivide l'affermazione del giudice di appello, peraltro pacifica in giurisprudenza, secondo la quale solo chi può partecipare al processo penale di primo grado, e vi ha effettivamente preso parte, è legittimato a impugnare la sentenza con cui il giudizio è stato definito, e ne trova la base legislativa nelle disposizioni censurate, che disciplinano i casi di appello (art. 593 cod. proc. pen.), l'impugnazione per i soli interessi civili (art. 573 cod. proc. pen.) e l'impugnazione di sentenze che dispongono misure di sicurezza (art. 579 cod. proc. pen.).

Al contempo il giudice rimettente reputa che un simile assetto normativo sia in contrasto con i parametri costituzionali sopra indicati, nella parte in cui non prevede, «a favore di terzi incisi nel diritto di proprietà per effetto della sentenza di primo grado, la facoltà di proporre appello sul solo capo contenente la statuizione di confisca».

Lo stesso giudice esclude che il vulnus alla Costituzione derivi dalla circostanza che i terzi non possono partecipare al processo penale di primo grado, perché ritiene che, fino alla pronuncia con cui quest'ultimo è definito ed è adottata la confisca, la tutela giurisdizionale sia adeguatamente assicurata dalla facoltà di reagire contro il sequestro preventivo, che, ai sensi dell'art. 321, comma 2, cod. proc. pen., è normalmente adottato in previsione della confisca.

In forza degli artt. 322 e 322-*bis* cod. proc. pen., infatti, la persona alla quale le cose sono state sequestrate è legittimata, rispettivamente, a chiedere il riesame del decreto di sequestro e a proporre appello contro le ordinanze in materia di sequestro, e il giudice rimettente ritiene che nella fase delle indagini preliminari e nel corso del giudizio di primo grado questi rimedi siano idonei a garantire il diritto di difesa del terzo, benché a questo sia inibita la partecipazione al giudizio.

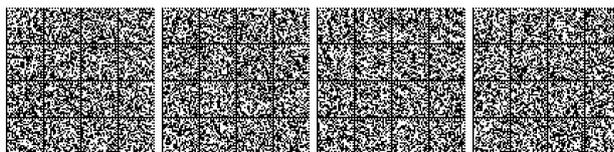
Una volta disposta con la sentenza di primo grado la confisca, questi e altri rimedi sarebbero però preclusi al terzo estraneo al processo penale, il quale subirebbe di conseguenza gli effetti del provvedimento ablatorio fino al passaggio in giudicato della confisca, senza poterli contestare in sede giurisdizionale.

Solo dopo tale passaggio in giudicato il terzo avrebbe modo di sottrarsi agli effetti della confisca, promuovendo, attraverso l'art. 676 cod. proc. pen., un incidente di esecuzione per contestare la fittizietà dell'intestazione e fare accertare il proprio diritto sul bene.

I dubbi di legittimità costituzionale del giudice rimettente investono perciò il solo segmento processuale che va dall'adozione della confisca, con la sentenza di primo grado, fino alla definitività di tale statuizione.

La Corte di cassazione ritiene violato anzitutto l'art. 3 Cost., perché il legislatore avrebbe regolato diversamente due fattispecie da reputarsi uguali quanto all'ablazione del diritto di proprietà che esse comportano. Mentre infatti la confisca disciplinata dall'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992 può essere applicata senza che il terzo possa impugnare la relativa decisione, al contrario, nell'ambito del procedimento applicativo della confisca di prevenzione prevista dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), è espressamente garantita la partecipazione dei terzi proprietari o comproprietari dei beni sequestrati (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011).

In secondo luogo, la paralisi imposta alla reazione giurisdizionale del terzo contro la confisca, nel periodo compreso tra la sentenza di primo grado che l'ha disposta e il passaggio in giudicato del provvedimento ablatorio, comporterebbe la violazione del diritto di difesa nel giusto processo, assicurato dagli artt. 24, 111, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, e la violazione del diritto di proprietà al quale è finalizzata la difesa (artt. 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU).



Il giudice rimettente ritiene che la soluzione costituzionalmente obbligata per garantire la pienezza del diritto di difesa sia costituita dalla introduzione della facoltà di proporre appello contro la statuizione recante la confisca, perché l'incidente di esecuzione, comunque esperibile dopo il passaggio in giudicato del capo della sentenza relativo al provvedimento ablatorio, sarebbe a tal fine inadeguato, a causa della natura semplificata della procedura e del fatto che essa resterebbe comunque «influenzat[a]» dalle prove acquisite nel corso del processo penale di cognizione, al quale il terzo non può partecipare.

Per queste ragioni il rimettente dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, e sottolinea che l'accoglimento delle questioni, introducendo la facoltà di proporre appello a favore del terzo, comporterebbe l'annullamento con rinvio della sentenza oggetto del ricorso per cassazione, con la quale gli appelli sono stati dichiarati inammissibili.

2.- Nelle more del giudizio è sopraggiunto l'art. 31 della legge 17 ottobre 2017, n. 161 (Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate), che ha introdotto un comma 4-*quinqüies* nel corpo dell'art. 12-*sexies* del d.l. n. 306 del 1992.

Questa disposizione ha stabilito che nel processo di cognizione ove può disporsi la confisca «devono essere citati i terzi titolari di diritti reali o personali di godimento sui beni in stato di sequestro, di cui l'imputato risulti avere la disponibilità a qualsiasi titolo». Il legislatore ha così introdotto una regola che, superando gli stessi limiti entro cui sono state formulate le odierne questioni di legittimità costituzionale, garantisce il diritto del terzo di partecipare fin dal giudizio di primo grado, al fine di permettergli l'esercizio della difesa e, correlativamente, di rendergli pienamente opponibile l'eventuale confisca.

Lo *ius superveniens* però non determina effetti sul presente giudizio incidentale, perché non può trovare applicazione nel giudizio *a quo*, contenendo una normativa processuale soggetta al principio *tempus regit actum*. In base alla giurisprudenza di questa Corte infatti non va disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo* quando il mutamento del quadro normativo è «palesamente ininfluenzante» nel processo principale (sentenza n. 203 del 2016).

3.- Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, diverse da quelle sollevate dal giudice rimettente, proposte dalle parti del giudizio *a quo*, che si sono costituite nel processo incidentale (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2017 e n. 327 del 2010; ordinanza n. 138 del 2017).

Si tratta della dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto dell'Unione, e in particolare all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, alla direttiva n. 2014/42/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea) e alla decisione quadro n. 2005/212/GAI (Decisione quadro del Consiglio relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi di reato).

4.- Anche le questioni sollevate dalla Corte di cassazione sono inammissibili.

La Corte di cassazione, al fine di motivare la non manifesta infondatezza di ciascuna di esse, combina due premesse. In primo luogo afferma che gli strumenti giurisdizionali posti a disposizione del terzo sono conformi ai parametri costituzionali indicati con riguardo, sia alla fase delle indagini preliminari, sia a quella del giudizio di primo grado, durante le quali, come si è visto, è consentito al terzo chiedere il riesame del decreto di sequestro (art. 322 cod. proc. pen.), proporre appello contro le ordinanze in materia di sequestro preventivo (art. 322-*bis* cod. proc. pen.) e proporre ricorso per cassazione per violazione di legge contro le ordinanze di riesame e di appello (art. 325 cod. proc. pen.).

L'idoneità di tali mezzi di reazione a tutelare la posizione del terzo è tale, secondo il giudice rimettente, da far escludere che la sua partecipazione al processo di primo grado sia soluzione costituzionalmente imposta: quello esistente sarebbe un assetto «razionale ed immune da sospetto di illegittimità costituzionale». Perciò il giudice rimettente lo stima adeguato anche rispetto alle fasi successive del giudizio, ove esso si dimostrasse valevole anche per esse, e dunque con ciò «fosse effettivamente garantita una costante possibilità, su istanza di parte, di rivalutazione del fondamento giustificativo della statuizione» di confisca.

In secondo luogo la Corte di cassazione ritiene che la via di tutela giurisdizionale interinale descritta cessi di essere percorribile non appena intervenga, con la sentenza di primo grado, il provvedimento di confisca, che il terzo non sarebbe in grado di aggredire, se non per mezzo dell'incidente di esecuzione e a seguito del passaggio in giudicato della pronuncia.

Questo ragionamento costituisce un presupposto essenziale delle questioni di legittimità costituzionale sollevate ma non rappresenta un approdo ermeneutico inevitabile.



Lo stesso giudice *a quo* ha dato conto di un «precedente indirizzo» della giurisprudenza di legittimità che, al contrario, ammetteva la proponibilità da parte del terzo di un incidente di esecuzione fin dalla pronuncia di confisca adottata in primo grado, ma ha al contempo affermato che l'indirizzo era stato oggetto di «superamento», così da doversi assumere per certa la conclusione che in quella fase temporale nessun mezzo di tutela sia offerto dall'ordinamento.

Una siffatta ricostruzione del quadro giurisprudenziale vigente al tempo in cui è stata emessa l'ordinanza di rimessione non si è però dimostrata completa.

Pur a fronte di pronunce motivate nel senso espresso dal giudice rimettente continuavano infatti a esservene altre di segno contrario, di non minor numero, che esploravano due soluzioni differenti.

Secondo un primo indirizzo sarebbe stato comunque praticabile, dopo la confisca, l'incidente di esecuzione, a tutela del diritto del terzo (tra le altre, Corte di cassazione, sezione prima, 30 maggio 2013, n. 27201; sezione prima, 30 ottobre 2008, n. 42107; dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione, sezione terza, 27 settembre 2016, n. 53925); in base all'altro indirizzo il terzo avrebbe continuato a disporre del rimedio cautelare, con la possibilità in ogni tempo di chiedere la restituzione del bene confiscato e di proporre appello contro il diniego (sezione terza, 18 settembre 2013, n. 42362; sezione terza, 6 ottobre 2010, n. 39715).

La ricchezza delle posizioni espresse dalla giurisprudenza di legittimità sul punto controverso è stata infine colta da un'ordinanza di rimessione alle sezioni unite (Corte di cassazione, sezione prima, 21 febbraio 2017, n. 23322) e ricomposta ad unità da queste ultime con la formulazione del principio di diritto secondo cui il terzo, prima che la sentenza sia divenuta irrevocabile, può chiedere al giudice della cognizione la restituzione del bene sequestrato e, in caso di diniego, proporre appello dinanzi al tribunale del riesame, ai sensi dell'art. 322-*bis* cod. proc. pen. (sezioni unite, 20 luglio 2017, n. 48126).

La necessità di un intervento delle sezioni unite e la ricostruzione del variegato panorama giurisprudenziale contenuta nell'ordinanza di rimessione, dimostrano che la soluzione interpretativa prescelta dal rimettente non corrispondeva a un diritto vivente, da porsi a fondamento dei dubbi di legittimità costituzionale, ma si esauriva nella scelta di quella sola, tra le opzioni interpretative praticabili e di fatto praticate, che il rimettente stesso riteneva viziata da illegittimità costituzionale.

Una simile scelta, per potersi ritenere compatibile con il dovere del rimettente di interpretare la normativa in senso conforme alla Costituzione (ogni volta che ciò sia permesso dalla lettera della legge e dal contesto logico-normativo entro cui essa si colloca: sentenza n. 36 del 2016), avrebbe dovuto fondarsi su un accurato ed esaustivo esame delle alternative poste a disposizione dal dibattito giurisprudenziale, se del caso per discostarsene motivatamente. Solo se avviene ciò infatti si può dire che l'interpretazione adeguatrice è stata davvero «consapevolmente esclusa» dal rimettente (sentenza n. 221 del 2015).

Invece il giudice *a quo*, pur esprimendo il convincimento che la statuizione di confisca non avrebbe in alcun caso potuto essere superata a favore del terzo nell'ambito di procedimenti esterni al processo di cognizione, ha tuttavia mancato, sia di confrontarsi con la perdurante attualità dell'indirizzo favorevole all'immediato ricorso all'incidente di esecuzione (che non era stato superato in via definitiva), sia di prendere in considerazione la tesi, poi recepita dalle sezioni unite, favorevole al mantenimento anche nel giudizio di secondo grado del rimedio cautelare, con la facoltà per il terzo di chiedere la restituzione del bene sequestrato e di proporre, nel caso di diniego, appello al tribunale del riesame.

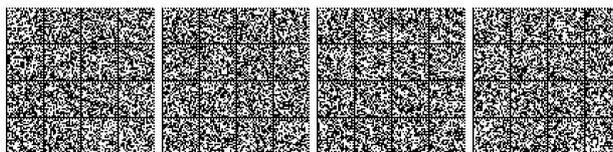
Quest'ultima omissione appare particolarmente significativa, se si considera, da un lato, che la soluzione adottata dalle sezioni unite elimina la stasi temporale nell'esercizio della tutela giurisdizionale denunciata dal rimettente e, dall'altro, che l'ordinanza di rimessione ha giudicato costituzionalmente obbligata la soluzione dell'appello contro la statuizione di confisca, ma non ha svolto alcun motivato giudizio di inidoneità riguardo al possibile rimedio cautelare, salvo un fugace e indimostrato accenno «agli evidenti limiti» di tale opzione.

All'opposto, e in contraddizione con quest'ultimo rilievo, il rimettente ha invece motivatamente affermato, con riguardo alle fasi che precedono la sentenza di primo grado, che il rimedio cautelare è idoneo a tutelare il diritto del terzo, al punto che il dubbio di legittimità costituzionale ha investito solo l'impossibilità di impugnare la statuizione di confisca. Il medesimo dubbio è stato invece escluso con riguardo alla preclusione, allora vigente, di partecipare al giudizio di primo grado, nella convinzione che a garantire il diritto di difesa del terzo bastasse il rimedio cautelare.

Proprio calandosi nella prospettiva del rimettente non si vede però per quali ragioni il rimedio cautelare, benché ritenuto congruo nella fase anteriore alla confisca, dovrebbe cessare di essere tale in quella successiva, pur non essendo mutati nei confronti del terzo le condizioni e gli effetti del sequestro.

Le questioni di legittimità costituzionale sono perciò state poste senza tenere conto della possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata (certamente compatibile con la lettera della legge e la cornice normativa entro cui essa si inserisce), che avrebbe offerto al terzo, pur dopo la confisca, proprio quella forma di tutela, ovvero il rimedio cautelare, che il rimettente ha giudicato soddisfacente anche nel raffronto con la partecipazione al processo penale di primo grado.

Le questioni sono pertanto inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 573, 579, comma 3, e 593 del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 42, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla CEDU, dalla Corte di cassazione, prima sezione penale, 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*Giorgio LATTANZI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170253

N. 254

*Sentenza 7 novembre - 6 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Responsabilità solidale del committente per i crediti retributivi e contributivi dei lavoratori dipendenti dell'appaltatore e subappaltatore - Riferibilità anche ai dipendenti del subfornitore.**

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 29, comma 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), promosso dalla Corte di appello di Venezia nel procedimento vertente tra Elica spa e H. A. e altri, con ordinanza del 14 luglio 2016, iscritta al n. 247 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione di T. B., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Carlo Cester per T. B. e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con l'ordinanza in epigrafe, la Corte di appello di Venezia - chiamata a decidere sul gravame proposto da una società committente avverso la statuizione di primo grado con la quale era stata condannata al pagamento di retribuzioni non corrisposte dall'impresa (sua) subfornitrice, ai lavoratori di quest'ultima - ha sollevato, premessane la rilevanza, questione incidentale di legittimità costituzionale della norma, applicata dal primo giudice, di cui all'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

Secondo la Corte rimettente detta norma - nel disporre che «In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori [...] a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi [...] in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto» - «non è suscettibile di essere applicata oltre i casi espressamente previsti (appalto e subappalto), né la natura della disposizione e la diversità di fattispecie contrattuale tra subappalto e subfornitura, consente un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa».

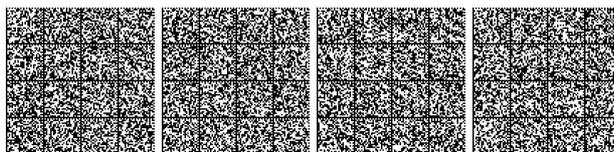
Ma ciò, appunto, ne farebbe sospettare il contrasto con l'art. 3 della Costituzione poiché, ad avviso del giudice *a quo*, non sarebbe ragionevole che, nel fenomeno diffuso della esternalizzazione e della parcellizzazione del processo produttivo, i dipendenti del subfornitore siano privati di una garanzia legale di cui, per contro, possono godere i dipendenti di un appaltatore e subappaltatore. E potrebbe, nel contempo, innescare la violazione dell'art. 36 Cost., per il profilo della inadeguatezza della retribuzione, anche alla luce dei principi in materia di condizioni di lavoro giuste ed eque, di cui all'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.- Nel giudizio innanzi a questa Corte si è costituita una delle lavoratrici, parte del processo principale, per aderire alla prospettazione dell'ordinanza di rimessione, «non essendovi ragioni per trattare diversamente fattispecie che o coincidono sostanzialmente o comunque assolvono alla medesima funzione economico-sociale».

3.- È anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o comunque per l'infondatezza della questione sollevata, sostenendo che «il giudice *a quo* ben avrebbe potuto risolvere la stessa in via esegetica, interpretando l'art. 29, d.lgs. n. 276 del 2003, conformemente ai parametri costituzionali rispetto ai quali sussisterebbe, in ipotesi, il paventato contrasto».

4.- Sia la parte privata che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno anche depositato successive memorie, in entrambe le quali si sottolinea la possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione denunciata.

In particolare, secondo la difesa dell'interveniente, sarebbe «corretto ritenere che, quanto meno sotto il profilo delle garanzie giuslavoristiche e previdenziali, la subfornitura costituisca una specie del contratto di appalto e, come tale, benefici delle tutele di cui all'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003».



*Considerato in diritto*

1.- L'art. 29 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), nel suo comma 2 e per la parte che qui rileva ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, testualmente dispone che «In caso di appalto di opere o di servizi, il committente imprenditore o datore di lavoro è obbligato in solido con l'appaltatore, nonché con ciascuno degli eventuali subappaltatori entro il limite di due anni dalla cessazione dell'appalto, a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, comprese le quote di trattamento di fine rapporto, nonché i contributi previdenziali e i premi assicurativi dovuti in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto [...]».

2.- Sul presupposto che la garanzia della responsabilità solidale del committente per i crediti retributivi e contributivi dei lavoratori "indiretti", testualmente riferita ai dipendenti dell'appaltatore e del subappaltatore, non si estenda anche ai dipendenti del subfornitore, per la diversità di fattispecie contrattuale tra appalto e subfornitura, la Corte di appello di Venezia ravvisa in ciò una irragionevole disparità di trattamento ed un vulnus alla effettività e adeguatezza della retribuzione in danno di detta ultima categoria di lavoratori. E denuncia, pertanto, il contrasto della su riferita disposizione con l'art. 3 della Costituzione, nonché con l'art. 36 Cost., evocando, a supporto argomentativo della violazione di tale secondo parametro, anche i principi sulle giuste ed eque condizioni di lavoro, di cui all'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e, in una versione adattata, a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

3.- Della questione così sollevata l'Avvocatura generale dello Stato ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità, addebitando alla rimettente l'omesso esperimento del tentativo di interpretazione della disposizione denunciata in modo conforme a Costituzione.

L'eccezione non è fondata.

Il giudice *a quo* - nel premettere che «la soluzione della causa dipende dalla interpretazione [...] della norma di cui all'art. 29 legge [recte: decreto legislativo] 276/03» - non ha mancato, infatti, di prospettarsi, e di verificare, la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata di tale disposizione ed ha ritenuto di escluderla: soluzione, questa, la cui condivisibilità o meno attiene al merito - ma preclude, evidentemente, la chiesta declaratoria di inammissibilità - della questione in esame.

4.- La legge 18 giugno 1998, n. 192 (Disciplina della subfornitura nelle attività produttive) risponde ad una funzione regolativa dell'integrazione della prestazione del subfornitore nel processo produttivo dell'impresa committente «in conformità a progetti esecutivi, conoscenze tecniche e tecnologiche, modelli o prototipi» forniti dall'impresa medesima.

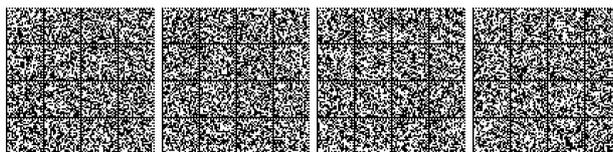
Dottrina e giurisprudenza di merito sono tuttora divise sulla configurazione giuridica e sul più corretto inquadramento sistematico del contratto di subfornitura, in particolare, quanto al profilo della sua autonomia o meno rispetto al contratto di appalto di cui all'art. 1655 del codice civile.

Tra tali due figure negoziali vi sarebbe, infatti, secondo un primo orientamento, un rapporto di *species a genus*, nel senso che la subfornitura non altro costituirebbe che un "sottotipo", se non un equivalente, del contratto di appalto, ovvero uno schema generale di protezione nel quale possono rientrare plurime figure negoziali in senso trasversale, tra cui l'appalto. Secondo altro indirizzo interpretativo vi sarebbe, invece, tra i rispettivi schemi negoziali, una sostanziale differenza. E proprio la "dipendenza tecnologica", presente nel contratto di subfornitura, segnerebbe il discrimine rispetto all'appalto che comporta, invece, una autonomia dell'appaltatore nella scelta delle modalità operative attraverso le quali conseguire il risultato richiesto ed atteso dal committente.

Anche la giurisprudenza di legittimità non è al riguardo univoca.

In un caso (sezione seconda, sentenza 29 maggio 2008, n. 14431), la Corte di cassazione ha affermato, infatti, che il rapporto di subfornitura, enucleato al fine di dare adeguata tutela, a fronte di abusi che determinino un eccessivo squilibrio nei diritti e negli obblighi delle parti, alle imprese che lavorino in stato di dipendenza economica rispetto ad altre, riguarda il fenomeno meramente economico della cosiddetta integrazione verticale fra imprese, ma «è riferibile ad una molteplicità di figure negoziali; a volte estremamente eterogenee, da individuarsi caso per caso, potendo assumere i connotati del contratto di somministrazione, della vendita di cose future, [quindi, anche] dell'appalto d'opera o di servizi ecc.».

In altra successiva occasione, in cui veniva in rilievo la figura dell'«abuso di dipendenza economica» di cui all'art. 9 della legge n. 192 del 1998, la motivazione della decisione (sezioni unite, ordinanza 25 novembre 2011, n. 24906) lascia presupporre - sulla stessa linea di interrelazione tra le categorie negoziali in esame - l'attribuzione di una portata estensiva dello schema di tutela apprestato per la subfornitura.



Mentre, in una più recente pronuncia (sezione terza, sentenza 25 agosto 2014, n. 18186), la stessa Corte è incline ad attribuire connotati di specificità al contratto di subfornitura, come forma «non paritetica» di cooperazione imprenditoriale, «nella quale la dipendenza economica del subfornitore si palesa, oltre che sul piano del rapporto commerciale e di mercato [...] anche su quello delle direttive tecniche di esecuzione», in quanto «l’inserimento del subfornitore - sebbene in forza di un’opzione organizzativa di esternalizzazione - in un determinato livello del processo produttivo proprio del committente [...] non può non implicare l’assoggettamento della prestazione di subfornitura all’osservanza di più o meno penetranti (a seconda della natura della lavorazione e del prodotto) direttive tecniche del committente. Quelle stesse direttive tecniche che questi avrebbe dovuto osservare ove avesse optato per mantenere all’interno della propria organizzazione l’intero ciclo di produzione».

Ciò che, appunto, sempre secondo il giudice della nomofilachia, «diversifica il rapporto di subfornitura commerciale [...] dall’appalto d’opera o di servizi, nel quale l’appaltatore è chiamato, nel raggiungimento del risultato, ad una prestazione rispondente ad autonomia non solo organizzativa ed imprenditoriale, ma anche tecnico-esecutiva; con quanto ne deriva in ordine alla maggior ampiezza della sua responsabilità per i vizi della cosa e la sua non perfetta rispondenza a quanto convenuto».

5.- La Corte rimettente non ignora la riferita duplicità di opzioni interpretative in tema di subfornitura e si dichiara anzi «consapevole del dibattito sorto tra gli studiosi del diritto», in occasione dell’entrata in vigore della legge n. 192 del 1998.

Ma ciò che trascura poi di considerare è che ciascuno degli orientamenti emersi, in chiave di riconducibilità o meno del contratto di subfornitura alla cornice concettuale e disciplinatoria dell’appalto e del subappalto, è comunque aperto, e non chiuso, all’estensione della responsabilità solidale del committente ai crediti di lavoro dei dipendenti del subfornitore.

Una tale estensione costituisce naturale corollario della tesi che configura la subfornitura come “sottotipo” dell’appalto e, a maggior ragione, di quella che sostanzialmente equipara i due negozi.

Ma, anche nel contesto del diverso orientamento, che considera la subfornitura come “tipo” negoziale autonomo, tale premessa interpretativa non è, per lo più, ritenuta preclusiva della applicazione, in via analogica, della disposizione censurata in favore dei dipendenti del subfornitore.

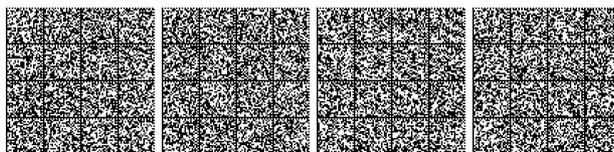
All’obiezione per cui la natura eccezionale della norma sulla responsabilità solidale del committente osterebbe ad una sua applicazione estensiva in favore di una platea di soggetti diversi dai dipendenti dell’appaltatore o subappaltatore (ai quali soltanto la norma stessa fa testuale riferimento) si replica, infatti, che l’eccezionalità della responsabilità del committente è tale rispetto alla disciplina ordinaria della responsabilità civile - che esige di correlarsi alla condotta di un soggetto determinato - ma non lo è più se riferita all’ambito, ove pur distinto, ma comunque omogeneo in termini di lavoro indiretto, dei rapporti di subfornitura.

Ciò in quanto la *ratio* dell’introduzione della responsabilità solidale del committente - che è quella di evitare il rischio che i meccanismi di decentramento, e di dissociazione fra titolarità del contratto di lavoro e utilizzazione della prestazione, vadano a danno dei lavoratori utilizzati nell’esecuzione del contratto commerciale - non giustifica una esclusione (che si porrebbe, altrimenti, in contrasto con il precetto dell’art. 3 Cost.) della predisposta garanzia nei confronti dei dipendenti del subfornitore, atteso che la tutela del soggetto che assicura una attività lavorativa indiretta non può non estendersi a tutti i livelli del decentramento.

In tal senso venendo anche in rilievo - lo sottolinea la difesa di parte attrice nel giudizio *a quo* - la considerazione che le esigenze di tutela dei dipendenti dell’impresa subfornitrice, in ragione della strutturale debolezza del loro datore di lavoro, sarebbero da considerare ancora più intense e imprescindibili che non nel caso di un “normale” appalto.

6.- Alla stregua di quanto precede, la norma denunciata è, pertanto, interpretabile - e va correttamente, dunque, interpretata - in modo costituzionalmente adeguato e coerente agli evocati parametri di riferimento: nel senso, appunto, che il committente è obbligato in solido (anche) con il subfornitore relativamente ai crediti lavorativi, contributivi e assicurativi dei dipendenti di questi.

L’odierna questione - sollevata sul presupposto di una (sia pur letteralmente possibile, ma comunque errata) esegi contra Constitutionem della norma stessa - va dichiarata, pertanto, non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, dalla Corte di appello di Venezia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170254

N. 255

*Sentenza 22 novembre - 6 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Fallimento e procedure concorsuali - Estendibilità del fallimento, originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, ad altre società o persone fisiche che risultano esserne soci di fatto.**

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147, quinto comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 147, quinto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), promosso dal Tribunale ordinario di Vibo Valentia, sezione civile, nel procedimento vertente tra Curatela Fallimento Etty Mancini Moda srl e E. T. Moda Fashion srl, G. R. in proprio e in qualità di legale rappresentante dell'omonima impresa individuale, con ordinanza 31 marzo del 2015, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 22 novembre 2017 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Nel corso di una procedura fallimentare relativa ad una società a responsabilità limitata - nel contesto della quale il curatore aveva chiesto l'estensione del fallimento nei confronti di altra società a responsabilità limitata e di una impresa individuale, sul presupposto dell'esistenza di una società di fatto tra tali soggetti - l'adito Tribunale ordinario di Vibo Valentia, sezione civile, ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, della Costituzione, ed ha per ciò sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, comma 5, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa).

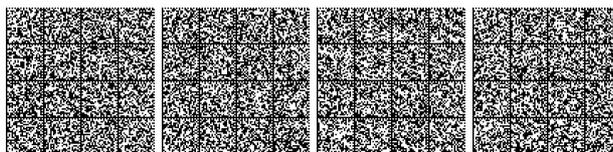
Secondo il rimettente, la norma denunciata - nel ricollegare alla dichiarazione del «fallimento di un imprenditore individuale» la possibilità del fallimento in estensione di altro soggetto (persona fisica o giuridica) che risulti socio (di fatto) dell'originario fallito - contrasterebbe, appunto, con gli evocati parametri costituzionali, nella parte in cui, nell'ipotesi di fallimento originariamente dichiarato nei confronti (come nella specie) di una società di capitali, non ne consentirebbe, invece, la estensione ad altri soci di fatto, siano essi persone fisiche o società. Con ciò, appunto, innescando una irragionevole disparità di trattamento tra impresa individuale e società di capitali agli effetti dell'estendibilità del rispettivo fallimento nei sensi sopra indicati, ed arrecando un vulnus anche al diritto di difesa dei creditori di società di capitali che, diversamente dai creditori di imprenditori individuali, sarebbero privi di tutela ai fini della estendibilità del fallimento della società debitrice ad altri soci di fatto della stessa.

2.- È intervenuto nel giudizio innanzi a questa Corte il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, mediante il quale ha concluso, in via principale, per la declaratoria di inammissibilità e, in linea subordinata, per la non fondatezza della prospettata questione incidentale di legittimità costituzionale.

### *Considerato in diritto*

1.- La disposizione di cui al quinto comma dell'art. 147 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa) - nuovamente portata al vaglio di questa Corte - testualmente prevede che «Allo stesso modo [e, cioè, conformemente a quanto disposto dal comma precedente in ordine alla estendibilità del fallimento di società a quello dei soci illimitatamente responsabili della stessa] si procede, qualora dopo la dichiarazione di fallimento di un imprenditore individuale risulti che l'impresa è riferibile ad una società di cui il fallito è socio illimitatamente responsabile».

2.- Secondo il Tribunale rimettente, detta norma - nella parte in cui (e per la ragione *che*) non prevede una corrispondente ipotesi di estendibilità del fallimento, originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali, ad altre società o persone fisiche che ne risultino essere soci di fatto - violerebbe l'art. 3, primo comma, della Costituzione, per l'ingiustificata disparità di trattamento, che ne deriverebbe, tra impresa individuale e società di capitali, agli effetti della estensione del rispettivo fallimento ad eventuali soci di fatto.



Ne risulterebbe, altresì, un *vulnus* all'art. 24, primo comma, Cost., per compressione del diritto di difesa dei creditori della società di fatto, ove questa non sia assoggettabile a fallimento, per estensione, in consecuzione al fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali pur facente parte del sodalizio con la prima.

3.- Questione identica a quella ora in esame è già stata sollevata dal Tribunale ordinario di Bari e, con sentenza n. 276 del 2014, è stata dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, anche per il profilo della omessa valutazione degli adempimenti previsti dall'art. 2361, secondo comma, del codice civile, in ordine alla partecipabilità di società di capitale a società di fatto.

È stata poi nuovamente sollevata dal Tribunale ordinario di Parma e dal Tribunale ordinario di Catania, e questa Corte, con ordinanza n. 15 del 2016, l'ha dichiarata manifestamente inammissibile (oltre che per reiterate carenze di motivazione sulla rilevanza), rispettivamente, per omissione (nella prima delle due ordinanze di rimessione) e per «immotivata esclusione» (nella seconda) della previa verifica di una possibile interpretazione costituzionalmente adeguata della norma censurata.

Il Tribunale di Vibo Valentia, odierno rimettente - dopo aver preso in esame, ai fini della rilevanza della questione, il ruolo degli adempimenti di cui all'art. 2361, secondo comma, cod. civ. (la cui omissione ritiene non ostantiva ai fini della partecipazione di una società di capitali ad una società di fatto) - affronta anche il problema dell'eventuale lettura, in senso costituzionalmente adeguato, della disposizione sub comma quinto dell'art. 147 del r.d. n. 267 del 1942: ma lo risolve in senso negativo. Argomenta, infatti, che «il ricorso a tale attività interpretativa è precluso dalla specialità della norma *de qua* rispetto all'art. 1, l.f.».

4.- L'effettivo esperimento del tentativo di una interpretazione costituzionalmente orientata - ancorché risolto con esito negativo per l'ostacolo non immotivatamente ravvisato dal giudice *a quo* nella lettera e nella natura della disposizione denunciata - consente, in questo caso, di superare il vaglio di ammissibilità della questione conseguentemente sollevata.

5.- La correttezza o meno della esegesi, non *secundum Constitutionem*, presupposta dal rimettente, attiene, invece, al merito e, cioè, alla successiva verifica di fondatezza o non della questione stessa.

A tal riguardo va rilevato che l'esegesi estensiva della disposizione in esame - ritenuta preclusa dal Tribunale di Vibo Valentia, ma già invece condivisa da parte della giurisprudenza di merito e della dottrina - si è ormai consolidata in termini di diritto vivente per effetto di alcuni successivi e risolutivi interventi del giudice della nomofilachia.

La Corte di cassazione, sezione prima civile - dopo aver dato risposta positiva all'interrogativo circa la fallibilità di una società di capitali, [anche] a responsabilità limitata, che si accerti essere socia di una società di fatto insolvente, allorché la partecipazione sia stata assunta in mancanza della previa deliberazione assembleare e della successiva indicazione nella nota integrativa al bilancio, richieste dall'art. 2361, secondo comma, cod. civ. (sentenza 21 gennaio 2016, n. 1095) - ha poi espressamente escluso che possa «ammettersi che la società di capitali, la quale abbia svolto attività di impresa operando in società di fatto con altri, possa in seguito sottrarsi alle eventuali conseguenze negative derivanti dal suo agire (ivi compreso il fallimento per ripercussione nel caso in cui sia accertata l'insolvenza della società di fatto)» (sentenza 20 maggio 2016 n. 10507).

Ha condivisibilmente osservato, infatti, come al riferimento all'«imprenditore individuale» vada, *ratione temporis*, attribuita «valenza meramente indicativa dello “stato dell'arte” dell'epoca in cui la norma è stata concepita, che non può essere di ostacolo ad una sua interpretazione estensiva che, tenuto conto del mutato contesto nel quale essa deve attualmente trovare applicazione, ne adegui la portata in senso evolutivo, includendovi fattispecie non ancora prospettabili alla data della sua emanazione». Ed ha sottolineato come, a contrario, «un'interpretazione dell'art. 147, quinto comma, l. fall. che conducesse all'affermazione dell'applicabilità della norma al solo caso (di fallimento dell'imprenditore individuale) in essa espressamente considerato, risulterebbe in contrasto col principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.» (sentenza n. 10507 del 2016 e, sulla stessa linea, sentenza 13 giugno 2016, n.12120).

6.- La disposizione denunciata già, dunque, vive e si riflette nell'interpretazione, costituzionalmente adeguata, che equipara la società di capitali all'impresa individuale ai fini della estensibilità del fallimento agli eventuali rispettivi soci di fatto.

L'odierna questione, sollevata sulla base di una opposta esegesi della norma stessa, va pertanto dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147, quinto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), sollevata in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Vibo Valentia, sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170255

N. 256

*Ordinanza 8 novembre - 6 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati tributari - Causa di non punibilità per pagamento del debito tributario - Disciplina della proroga giudiziale del termine per l'estinzione del debito in caso di rateizzazione.**

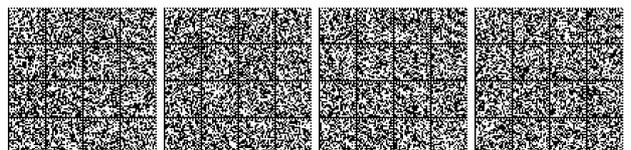
- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), art. 13, comma 3, come sostituito dall'art. 11 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158 (Revisione del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

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. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), 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), promosso dal Tribunale ordinario di Treviso nel procedimento a carico di D. D., con ordinanza del 23 febbraio 2016, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 novembre 2017 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che con ordinanza del 23 febbraio 2016, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2016, il Tribunale ordinario di Treviso ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), 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), «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»;

che il giudice rimettente espone quanto segue:

- a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, D. D. veniva tratto a giudizio per rispondere del reato di cui all'art. 10-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, per avere omesso di versare, nel termine previsto, ritenute operate e risultanti dalle certificazioni rilasciate dai sostituiti relative agli esercizi 2010 e 2011, per un ammontare complessivo di euro 633.901,38 (precisamente euro 229.177,38 per l'anno d'imposta 2010 ed euro 404.724 per l'anno d'imposta 2011);

- prima dell'apertura del dibattimento, la difesa dell'imputato riferiva che in data 5 febbraio 2013 la “R. & D. Group s.p.a.” aveva depositato ricorso per l'ammissione alla procedura di concordato preventivo e, nell'ambito del relativo piano, aveva proposto anche una transazione fiscale ex art. 182-*ter* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), la quale prevedeva il pagamento integrale in linea capitale di quanto dovuto all'erario, anche per gli anni d'imposta 2010 e 2011, il pagamento delle sanzioni nella misura del 10 per cento e il conteggio degli interessi nella misura del 3,5 per cento, con pagamento in 12 rate trimestrali fino al 31 dicembre 2017; che il concordato preventivo, comprensivo della transazione fiscale, era stato omologato dal Tribunale ordinario di Treviso con provvedimento del 17 aprile 2014 e che, in adempimento della transazione fiscale, la “R. & D. Group s.p.a.” aveva regolarmente già pagato quattro rate;

- la difesa chiedeva pertanto che il Tribunale, in applicazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, rinviasse il processo ad una data successiva al 31 dicembre 2017, 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;

che il giudice *a quo*, in punto di rilevanza, asserisce che l'istanza della difesa di un rinvio del processo ad un'udienza successiva al 31 dicembre 2017 non potrebbe essere accolta in quanto la disposizione censurata prevede che può essere concesso solo un termine di tre mesi per il pagamento del debito residuo, con facoltà per il giudice di prorogarlo una sola volta per non oltre tre mesi, e ciò precluderebbe al giudice di concedere termini più lunghi o di prorogare più volte il termine per completare il pagamento rateale del debito tributario;

che il Tribunale argomenta sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma censurata con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 24 della Costituzione, in quanto:

- la previsione del censurato comma 3 sarebbe irragionevole poiché nell'ambito delle procedure concorsuali può essere prevista una rateizzazione del debito tributario più ampia del termine semestrale, cosicché in tali ipotesi il contribuente sarebbe «sostanzialmente obbligato a rinunciare a quei termini dilatati di pagamento che la disciplina tributaria gli avrebbe altrimenti assicurato»;



- vi sarebbe anche un contrasto (limitatamente alle fattispecie di cui agli artt. 10-bis, 10-ter e 10-quater, comma 1, del medesimo decreto legislativo) con la *ratio* della causa di non punibilità in esame, la quale, secondo quanto riportato 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»;

- ulteriore violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe dalla previsione di un trattamento uguale per situazioni differenti, poiché la possibilità di accedere alla causa di non punibilità deriverebbe da variabili che non dipendono dall'imputato, quale, ad esempio, la tempistica dell'azione penale e la sollecitudine con cui essa è esercitata;

- vi sarebbe un'ulteriore irragionevole disparità di trattamento tra chi, ammesso al pagamento rateizzato del debito tributario, ha la possibilità di scegliere di rinunciare alla rateizzazione e di estinguere il debito residuo entro il termine fissato dal giudice (pari a tre mesi, con eventuale proroga di ulteriori *tre*) e chi non ha tale facoltà perché il piano di rateizzazione rientra nell'alveo di un concordato preventivo con conseguente necessità di rispettare quanto in esso previsto;

- vi sarebbe, infine, la violazione dell'art. 24 Cost. perché, senza ragione plausibile, si impedirebbe 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;

che con atto dell'8 novembre 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo che la questione sarebbe inammissibile e comunque infondata nel merito;

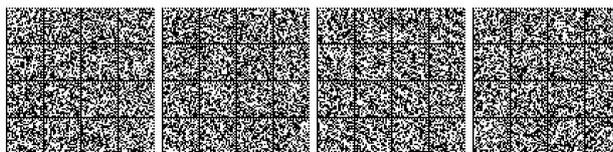
che l'inammissibilità deriverebbe dal fatto che il giudice rimettente parte da un presupposto erroneo, e cioè che l'omologazione del piano di concordato preventivo costituisca nella specie un ostacolo assoluto al pagamento del debito verso l'erario, omettendo di considerare che il soggetto in concordato preventivo non è l'imputato, bensì la società "R. & D. Group s.p.a.", di cui quest'ultimo era legale rappresentante: l'impossibilità di provvedere al pagamento a causa dei vincoli derivanti dal concordato preventivo riguarderebbe, quindi, solo la società e non anche l'imputato;

che un secondo profilo di inammissibilità sarebbe dato dalla natura degli effetti che il giudice *a quo* vuole conseguire con la invocata pronuncia di incostituzionalità: nell'ordinanza di rimessione si lamenta il fatto che la disposizione censurata «non consente, invece, almeno in determinati casi, di concedere un termine più lungo coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione», con ciò auspicando un intervento additivo che non è a soluzione obbligata ed è pertanto precluso alla Corte costituzionale;

che la questione sarebbe infondata, in quanto, in primo luogo, l'impossibilità di optare per un pagamento anticipato rispetto al piano di rateizzazione sarebbe la conseguenza della scelta volontaria di accedere al concordato preventivo e, in secondo luogo, seguendo la tesi del giudice rimettente, si dovrebbe consentire un differimento del processo penale fino al completo esaurimento del piano di rateizzazione di cui all'art. 182-ter del r.d. n. 267 del 1942, provocando l'effetto paradossale di subordinare la celebrazione di un processo penale ai tempi di un accordo posto in essere al di fuori dello stesso, con inevitabile compromissione del principio di ragionevole durata del processo;

che, in conclusione, a parere della difesa statale, la scelta del legislatore di consentire comunque di avvalersi della causa di non punibilità anche nei casi di rateizzazione del debito d'imposta, imponendo però un limite temporale alla sospensione del processo penale (tre mesi rinnovabili una sola volta), apparirebbe un ragionevole temperamento degli interessi in gioco e un legittimo esercizio della sua discrezionalità, tale da escludere un qualsiasi contrasto sia con il principio di uguaglianza che con il diritto di difesa.

Considerato che, con ordinanza del 23 febbraio 2016, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2016, il Tribunale ordinario di Treviso ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), 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), in riferimento agli artt. 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»;



che sussistono plurimi profili ostativi allo scrutinio di merito della questione proposta;

che, innanzitutto, il giudice rimettente censura il citato comma 3 in quanto non consente «almeno in determinati casi, di concedere un termine più lungo coincidente con lo scadere del piano di rateizzazione», senza delimitare adeguatamente la portata dell'intervento richiesto a questa Corte, non chiarendo per quali specifiche ipotesi andrebbe prevista la possibilità di accordare tale ulteriore proroga, la natura facoltativa od obbligatoria della stessa e la sua durata temporale;

che tale omissione si risolve nella indeterminatezza ed ambiguità del *petitum*, il che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, comporta l'inammissibilità della questione (*ex pluribus*, sentenza n. 32 del 2016; ordinanze n. 227 e n. 177 del 2016; n. 269 del 2015);

che, peraltro, in considerazione della pluralità di soluzioni possibili, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, l'intervento sollecitato a questa Corte si caratterizza per un elevato tasso di manipolatività e comporta la scelta tra diverse opzioni che rispondono a differenti possibili modulazioni del bilanciamento degli interessi in gioco, la cui valutazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore, salvo il limite della non irragionevolezza;

che, la questione sollevata è, quindi, da reputarsi inammissibile anche per assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata in materia riservata alla discrezionalità legislativa (*ex plurimis*, sentenze n. 148 e n. 23 del 2016; ordinanze n. 171 del 2017 e n. 270 del 2015), quale è appunto la modulazione di una causa di non punibilità.

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

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), 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), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Treviso, con l'ordinanza in epigrafe.*

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

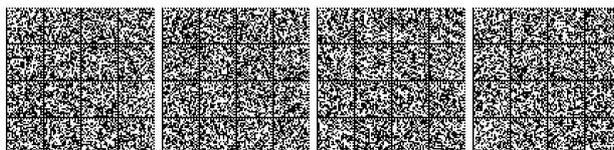
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 257

*Sentenza 25 ottobre - 6 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Corte dei conti - Sequestro conservativo *ante causam* su beni di presunti responsabili di danno erariale - Designazione ad opera del Presidente della Sezione giurisdizionale regionale del giudice per la successiva fase di conferma, modifica o revoca del sequestro.**

- Decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) - convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19 - art. 5, comma 3, lettera *a*).

## 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, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, con due ordinanze del 28 luglio 2016, iscritte ai numeri 257 e 258 del registro ordinanze 2016 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2016.

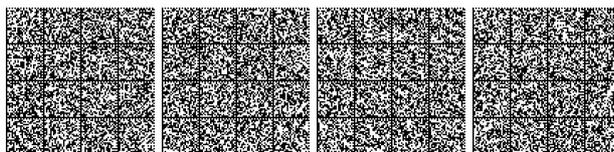
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con due ordinanze di analogo contenuto, depositate entrambe in data 28 luglio 2016, la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 25, primo comma, della Costituzione.

Esponde il rimettente che, con decreti emessi in data 7 aprile 2016, il Presidente della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, su ricorso del Procuratore regionale, ha autorizzato con propri decreti il sequestro conservativo *ante causam* sui beni di presunti responsabili per danni cagionati all'erario, designando in entrambi i procedimenti il medesimo rimettente quale giudice per la successiva fase del giudizio di «conferma, modifica o revoca» ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 453 del 1993.



All'esito di detta udienza il predetto giudice designato solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del d.l. n. 453 del 1993, nella parte in cui non prevede che la designazione del giudice sia effettuata sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 25, primo comma, Cost.

2.- Espone il giudice *a quo* che la questione di legittimità costituzionale si presenta rilevante nei giudizi a quibus in quanto, essendo stata effettuata la designazione dal Presidente della sezione giurisdizionale, con decreto emesso in data 7 aprile 2016, sulla base di una valutazione assolutamente discrezionale, qualora fosse dichiarata l'incostituzionalità della norma denunciata verrebbe meno la regolare costituzione del rimettente; inoltre, evidenzia che l'interpretazione adeguatrice indicata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 272 del 1998, sarebbe smentita dal "diritto vivente", ossia da una immutata prassi che avrebbe perseverato nelle assegnazioni discrezionali.

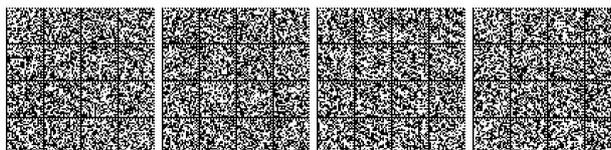
2.1.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* prospetta le questioni come ipotesi di illegittimità costituzionale sopravvenuta.

2.1.1.- Quanto alla violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., il rimettente rammenta che, con ordinanza emessa in data 5 luglio 1996, era stata sollevata, sempre dal medesimo giudice, analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del d.l. n. 453 del 1993, «sia pure limitatamente alla violazione dell'art. 25, primo comma, Cost.». La Corte costituzionale, con sentenza n. 272 del 1998, riteneva infondata la questione «nei sensi di cui in motivazione», osservando che esiste, in linea generale, inconciliabilità fra precostituzione del giudice e discrezionalità in ordine alla sua concreta designazione e che, pertanto, il potere discrezionale dei capi degli uffici nell'assegnazione degli affari deve essere rivolto unicamente al soddisfacimento di obiettive ed imprescindibili esigenze di servizio, allo scopo di rendere possibile il funzionamento dell'ufficio e di agevolarne l'efficienza, restando esclusa qualsiasi diversa finalità. La Corte, nel motivare il rigetto, affermava che la risposta ai dubbi prospettati dal remittente non passava per la via della declaratoria di incostituzionalità, ma andava ricercata sul piano della organizzazione giudiziaria, nel senso che i poteri organizzativi dei dirigenti degli uffici giudiziari si esercitassero non in modo discrezionale, ma sulla base di criteri oggettivi e predeterminati e senza necessità di una specifica previsione legislativa, né tanto meno di un intervento additivo della Corte costituzionale, purché le modalità adottate «siano tali da garantire, comunque, la verifica ex post della loro osservanza».

Secondo il giudice *a quo* si dovrebbe supporre che la Corte, avendo richiamato a termine di paragone la prassi del Consiglio superiore della magistratura (CSM) nel settore degli affari civili, intendesse riferirsi al potere di autoregolamentazione interno del Consiglio di presidenza della Corte dei conti. Senonché, si prosegue, nei venti anni trascorsi dalla ordinanza emessa in data 5 luglio 1996, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti non avrebbe deliberato in materia, a differenza di quanto ha fatto il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (CPGA), in applicazione dell'art. 13, comma 1, numeri 5), 6) e 6-*bis*), della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), nel testo novellato dall'art. 19 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa), laddove è stato affidato al CPGA il compito di stabilire i criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi, rispettivamente, tra le sezioni consultive e quelle giurisdizionali del Consiglio di Stato e i criteri di massima per la ripartizione dei ricorsi nelle sezioni di cui i tribunali amministrativi regionali si compongono; ed altresì di quanto avvenuto per la giustizia tributaria, laddove egualmente l'art. 24, comma 1, lettere *f*) e *g*), del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413) ha assegnato al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (CPGT) il compito di dettare i criteri di massima per la formazione delle sezioni e dei collegi giudicanti e per la ripartizione dei ricorsi nell'ambito delle commissioni tributarie divise in sezioni. Inoltre, l'art. 6 del d.lgs. n. 545 del 1992 prescrive che il presidente di ciascuna commissione tributaria, all'inizio di ogni anno, stabilisca con proprio decreto la composizione delle sezioni in base ai criteri fissati dal CPGT per assicurare l'avvicendamento dei componenti tra le stesse.

Rammenta, infine, quanto disposto dalla raccomandazione (*recte*: dall'allegato alla raccomandazione) CM/Rec. (2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 17 novembre 2010, al punto 24, secondo il quale «la distribuzione degli affari all'interno di un tribunale deve seguire criteri oggettivi predeterminati, al fine di garantire il diritto a un giudice indipendente e imparziale. [...]».

Sebbene dunque, prosegue il giudice rimettente, il quadro normativo preso in considerazione nell'ordinanza di rimessione del 1996, con esclusivo riferimento al CSM, si sia arricchito in epoca successiva, nondimeno, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, in assenza di specifiche disposizioni normative sul punto, non avrebbe mai provveduto alla fissazione di criteri di massima cui i presidenti delle sezioni giurisdizionali debbano attenersi nella assegnazione degli affari ai giudici appartenenti all'ufficio, così come non avrebbe mai predisposto un sistema di verifica ex post



della osservanza di detti criteri che, nella prassi degli uffici giudiziari della Corte dei conti, secondo il rimettente, non sarebbero neppure stabiliti in via preventiva dai dirigenti degli stessi, i quali avrebbero sempre provveduto ad assegnare le cause ai singoli giudici in via del tutto discrezionale.

In definitiva, secondo il giudice *a quo*, l'invito rivolto alla Corte dei conti - e, in particolare, al suo Consiglio di presidenza - sarebbe rimasto inascoltato. La mancata attuazione, in tal guisa, del principio del giudice naturale pre-costituito per legge dell'ordinamento processuale contabile determinerebbe, pertanto, un'ipotesi di illegittimità costituzionale sopravvenuta della norma di cui all'art. 5, comma 3, lettera a), d.l. n. 453 del 1993, in considerazione degli intervenuti mutamenti sia normativi che fattuali.

2.1.2.- Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., sostiene il rimettente che la norma impugnata sarebbe inoltre divenuta incostituzionale in seguito all'entrata in vigore dell'art. 42 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). Tale disposizione, infatti, nel modificare l'art. 5 della legge n. 205 del 2000, ha aggiunto il comma 1-*bis*, che, con riferimento ai giudizi pensionistici innanzi alla Corte dei conti, dispone che «[...] i presidenti delle sezioni giurisdizionali procedono, al momento della ricezione del ricorso e secondo criteri predeterminati, alla sua assegnazione ad uno dei giudici unici delle pensioni in servizio presso la sezione».

Secondo il giudice *a quo* l'art. 42 della legge n. 69 del 2009 sarebbe sopraggiunto a modificare la cosiddetta «situazione normativa» operando una divaricazione, difficilmente giustificabile sul piano della coerenza e della razionalità legislativa, tra giudizi di responsabilità, siano essi di merito - per la cui assegnazione ai singoli magistrati l'art. 17, comma 2, del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), «stabilisce laconicamente che “il presidente del collegio (...) con separato provvedimento nomina il relatore” - ovvero, come nel caso di specie, cautelari, da un lato, e giudizi pensionistici, dall'altro».

L'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 205 del 2000 costituirebbe, pertanto, un idoneo *tertium comparationis* per affermare la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto l'introduzione del precetto normativo sulla assegnazione delle cause pensionistiche secondo criteri predeterminati comporterebbe una disciplina dei giudizi cautelari, in materia di responsabilità amministrativa, irragionevolmente diversa da quella dei giudizi pensionistici.

3.- Ha svolto atto di intervento, in entrambi i giudizi, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o comunque l'infondatezza delle questioni sollevate.

Secondo l'interveniente, la questione posta dalle due ordinanze di rimessione sarebbe innanzi tutto inammissibile per difetto di rilevanza. Espone al riguardo che il giudice rimettente si sarebbe limitato ad affermare che la rilevanza delle questioni nei giudizi a quibus comporterebbe un vizio di costituzione del giudice, senza considerare tuttavia che sarebbe pacifico nella giurisprudenza, sia del giudice contabile quanto di quello ordinario, che gli eventuali vizi dei provvedimenti dei dirigenti degli uffici di assegnazione delle singole cause ai singoli giudici non determinerebbero né un difetto di competenza (che non attiene alla persona fisica del magistrato), né un vizio di costituzione del giudice (che causerebbe diversamente, ex art. 158 del codice di procedura civile, la nullità radicale della decisione).

In tal senso richiama la sentenza della Corte dei conti, sezione seconda d'appello, 6 ottobre 2008, n. 315, la quale avrebbe affermato che «la declaratoria di nullità di una sentenza per un'eventuale violazione dell'art. 25, comma 1, della Costituzione ricorre solo quando una previa verifica, fatta in stretta relazione alle peculiari connotazioni di ogni singola vicenda processuale, accerti che con la costituzione del giudice senza l'adozione di criteri oggettivi e predeterminati o in violazione degli stessi, si sia deliberatamente voluto istituire un giudice *ad hoc*, come tale privo della necessaria imparzialità».

Alla luce di quanto esposto, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce la mancanza - o, in subordine, la mancata dimostrazione - della rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata ai fini della decisione del giudice *a quo*.

Nel merito la difesa erariale ritiene che la questione sia comunque manifestamente infondata.

Al riguardo osserva che il giudice rimettente torna a sottoporre alla Corte la medesima questione di legittimità costituzionale che è stata già dichiarata infondata con sentenza n. 272 del 1998, suggerendo però una lettura errata di tale decisione, laddove pretende di desumere da essa un obbligo del Consiglio di presidenza della Corte dei conti di fissare dei “criteri oggettivi e predeterminati”. Al contrario, si prosegue, la sentenza n. 272 del 1998 farebbe testuale riferimento alla modalità di esercizio del potere discrezionale - che non verrebbe smentito - dei capi degli uffici, affermando che i medesimi debbano operare sulla base di criteri da loro stessi preventivamente determinati.

Secondo il Presidente del Consiglio di ministri, il quadro così configurato non comporterebbe in ogni caso, come sarebbe stato evidenziato dalla citata sentenza n. 272 del 1998, alcuna necessità di un intervento del legislatore o della Corte, sicché si dovrebbe ritenere che l'eventuale scostamento nei singoli casi dei comportamenti dei Presidenti di sezione dalle indicazioni della Corte potrebbe rilevare solamente su un piano del tutto diverso da quello della supposta illegittimità costituzionale della vigente normativa primaria.



In sostanza, si prosegue, il giudice rimettente finirebbe inammissibilmente per chiedere, più che un sindacato della Corte sulla legislazione vigente, un giudizio sul concreto comportamento di un Presidente di sezione giurisdizionale che avrebbe illegittimamente disatteso (senza che ne sia data dimostrazione) le indicazioni impartite dalla più volte citata sentenza n. 272 del 1998.

Con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. osserva la difesa erariale che poiché dalla sentenza n. 272 del 1998 si desumerebbe un dovere - non del legislatore, bensì dei capi degli uffici - di predeterminazione dei criteri per l'assegnazione degli affari ai singoli magistrati e di attenersi ad essi, la questione di costituzionalità sarebbe ugualmente mal posta, per i motivi in precedenza illustrati, quale che sia la norma costituzionale invocata a parametro di valutazione.

Nel merito, il Governo eccepisce che il *tertium comparationis* prescelto dal rimettente non sarebbe omogeneo al caso di specie, trattandosi in quella fattispecie di giudizi di merito a cognizione piena, mentre nel caso oggetto dei giudizi a quibus si tratta di giudizi cautelari, inevitabilmente soggetti a forme più rapide, sommarie.

Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri rimette alla valutazione della Corte l'eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente in relazione allo *ius superveniens* costituito dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), entrato in vigore successivamente al deposito delle ordinanze di rimessione.

### *Considerato in diritto*

1.- La sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, in composizione monocratica, con due ordinanze di analogo contenuto, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, nella parte in cui non prevede che la designazione del giudice sia effettuata sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 25, primo comma, della Costituzione.

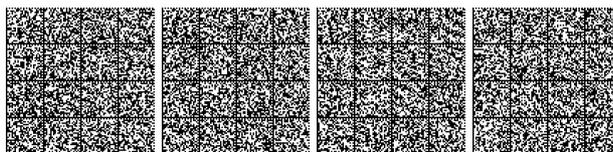
1.1.- Espone il giudice *a quo* che il Presidente della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, su ricorso del Procuratore regionale, ha autorizzato con propri decreti il sequestro conservativo ante causam sui beni di presunti responsabili per danni cagionati all'Erario, designando in entrambi i procedimenti il medesimo rimettente quale giudice per la successiva fase del giudizio di «conferma, modifica o revoca» del sequestro, ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 453 del 1993.

Secondo il giudice *a quo* le questioni sarebbero rilevanti nei giudizi a quibus in quanto la designazione da parte del Presidente della sezione sarebbe avvenuta in entrambi i casi sulla base di una valutazione assolutamente discrezionale sicché, qualora fosse dichiarata l'incostituzionalità della norma denunciata, verrebbe meno la regolare costituzione del giudice; evidenzia inoltre che l'interpretazione adeguatrice indicata da questa Corte nella sentenza n. 272 del 1998 sarebbe smentita dal «diritto vivente», ossia da un'immutata prassi che ha perseverato nell'interpretazione difforme, che consente l'assegnazione discrezionale.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* prospetta entrambe le questioni come ipotesi di illegittimità sopravvenuta.

1.2.1.- Quanto alla violazione dell'art. 25, primo comma, Cost., il giudice *a quo* rammenta che questa Corte, con la sentenza n. 272 del 1998, ha già ritenuto infondata analoga questione di legittimità costituzionale rivolta contro la medesima norma, affermando che la risposta ai dubbi prospettati dal rimettente non passava né per la via della declaratoria di incostituzionalità - dovendo ricercarsi sul piano dell'organizzazione giudiziaria, nel senso che i poteri organizzativi dei dirigenti degli uffici giudiziari fossero esercitati non in modo discrezionale, ma sulla base di criteri oggettivi e predeterminati e senza necessità di una specifica previsione legislativa - né, tanto meno, attraverso un intervento additivo di questa Corte, purché le modalità adottate fossero «tali da garantire, comunque, la verifica ex post della loro osservanza».

Senonché - prosegue il rimettente - nei venti anni che separano dalla ordinanza emessa in data 5 luglio 1996, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti non avrebbe deliberato in materia, a differenza di quanto disposto rispettivamente dal Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa - in applicazione dell'art. 13, comma 1, numeri 5), 6) e 6-bis), della legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), novellato dall'art. 19 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (Disposizioni in materia di giustizia amministrativa) - e il Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (a mente degli artt. 6 e 24, comma 1, lettere f e g, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545, recante «Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413»).



Sebbene, dunque, il quadro normativo preso in considerazione nell'ordinanza di rimessione del 1996, con esclusivo riferimento al Consiglio superiore della magistratura (CSM), si sia arricchito in epoca successiva, nondimeno il rimettente sostiene che il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, in assenza di specifiche disposizioni normative sul punto, non avrebbe proceduto, nemmeno dopo la sollecitazione contenuta nella sentenza n. 272 del 1998, alla fissazione dei criteri di massima cui i Presidenti delle sezioni giurisdizionali devono attenersi nella determinazione della composizione degli organi giudicanti, così come non avrebbe mai predisposto un sistema di verifica ex post dell'osservanza dei criteri di assegnazione delle cause ai giudici contabili; criteri che, nella prassi degli uffici giudiziari della Corte dei conti, secondo il giudice *a quo*, non sarebbero neppure stabiliti in via preventiva dai dirigenti degli stessi, i quali provvederebbero all'assegnazione delle cause ai singoli giudici nell'esercizio di un potere assolutamente discrezionale.

Pertanto, secondo il rimettente, la mancata attuazione in tal guisa del principio del giudice naturale precostituito per legge nell'ordinamento processuale contabile determinerebbe un'ipotesi di illegittimità costituzionale sopravvenuta della norma di cui all'art. 5, comma 3, lettera *a*), del d.l. n. 453 del 1993, in considerazione degli intervenuti mutamenti sia normativi che "fattuali".

1.2.2.- Quanto alla violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., il giudice *a quo* sostiene che la norma impugnata sarebbe divenuta incostituzionale in seguito alla novella recata dall'art. 42 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile). Detta norma, nel modificare l'art. 5 della legge n. 205 del 2000, ha aggiunto il comma 1-*bis*, che, con riferimento ai giudizi pensionistici innanzi alla Corte dei conti, dispone che «[...] i presidenti delle sezioni giurisdizionali procedono, al momento della ricezione del ricorso e secondo criteri predeterminati, alla sua assegnazione ad uno dei giudici unici delle pensioni in servizio presso la sezione».

Secondo il giudice *a quo*, tale novella avrebbe modificato la cosiddetta «situazione normativa», operando una divaricazione, difficilmente giustificabile sul piano della coerenza e della razionalità legislativa, tra i giudizi di responsabilità da un lato - siano essi di merito, per la cui assegnazione ai singoli magistrati l'art. 17, comma 2, del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), stabilisce laconicamente che «[i]l presidente del collegio [...] con separato provvedimento nomina il relatore», ovvero, come nel caso di specie, cautelari - e i giudizi pensionistici dall'altro. L'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 205 del 2000 costituirebbe pertanto un idoneo *tertium comparationis* per affermare la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto l'introduzione del precetto normativo sull'assegnazione delle cause pensionistiche secondo criteri predeterminati comporterebbe una disciplina dei giudizi cautelari in materia di responsabilità amministrativa irragionevolmente diversa da quella dei giudizi pensionistici.

2.- Le due ordinanze sollevano questioni di identico contenuto, che possono quindi essere riunite in un unico giudizio per essere decise congiuntamente.

3.- Si deve premettere che sia la disposizione impugnata che quella indicata come *tertium comparationis* sono state abrogate a far data dal 7 ottobre 2016 per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

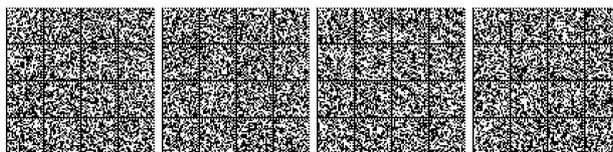
Nondimeno, tale abrogazione non ha effetti sul presente giudizio di costituzionalità, in quanto, in ragione del principio *tempus regit actum*, il giudice rimettente è tenuto a effettuare la valutazione del decreto presidenziale alla luce della disciplina processuale vigente al momento della sua emanazione.

4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del d.l. n. 453 del 1993, sollevate in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 25, primo comma, Cost., sono inammissibili, poiché il giudice rimettente è incorso in errore nell'individuazione della disposizione oggetto dell'impugnativa.

4.1.- Al riguardo, occorre premettere che il principio del giudice naturale precostituito per legge enunciato nell'art. 25, primo comma, Cost. - anche quando si postuli un rapporto tra giudice e causa e, quindi, si affronti il tema della discrezionalità spettante ai capi degli uffici per la ripartizione degli affari - impone di considerare i rimedi che, sul piano ordinamentale, possono essere apprestati al fine di dare concretezza ed effettività al richiamato principio, senza alterare la continuità e la tempestività della funzione giurisdizionale.

In tale prospettiva, questa Corte ha affermato il principio della previa predisposizione da parte degli organi di autogoverno delle magistrature di criteri obiettivi per l'assegnazione degli affari e per l'esplicitazione dei poteri organizzativi dei capi degli uffici giudiziari.

Esiste peraltro un distinto profilo critico che riguarda l'applicazione concreta dei criteri da parte dei dirigenti di detti uffici.



Alla duplicità di tali profili corrisponde anche una diversità dei rimedi per i soggetti pregiudicati da un uso distorto o deviante dei criteri di assegnazione, siano essi le parti del processo o gli stessi magistrati destinatari dei provvedimenti assunti dai rispettivi organi di autogoverno.

Al primo profilo pertiene la verifica degli strumenti di tutela che i vari ordinamenti processuali accordano nei confronti di tali violazioni nell'ambito del giudizio, al secondo invece il sindacato sull'esercizio, ad opera degli organi di autogoverno delle varie magistrature, del potere-dovere di predisporre adeguati criteri obiettivi e predeterminati, con possibilità di impulso da parte dei soggetti che se ne ritengono lesi.

Occorre in proposito ricordare il costante orientamento di questa Corte, secondo cui «l'eventuale pregiudizio immediato e diretto arrecato alle posizioni giuridiche soggettive non può che determinare [...] la facoltà] di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate da questa Corte come principi supremi dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze 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)» (sentenza n. 39 del 2014).

Ne discende che - senza che ciò interferisca minimamente con il principio del giudice naturale precostituito - nei confronti di modalità di assegnazione dei giudizi lesive della sfera soggettiva dell'assegnatario non può essere esclusa la garanzia della tutela dinanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (in questo senso, sentenza n. 470 del 1997).

4.2.- Tanto premesso, si deve evidenziare che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* si limita ad affermare che l'accoglimento delle questioni comporterebbe un vizio di costituzione del giudice, ma non motiva adeguatamente tale assunto, né indica le disposizioni di rito ad esso pertinenti.

Esse, per quanto concerne il giudizio di specie, vanno individuate nell'art. 26 del r.d. n. 1038 del 1933, laddove, fino all'abrogazione intervenuta con il d.lgs. n. 174 del 2016, stabiliva che «nei procedimenti contenziosi di competenza della corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento» e, quindi, nell'art. 158 del codice di procedura civile.

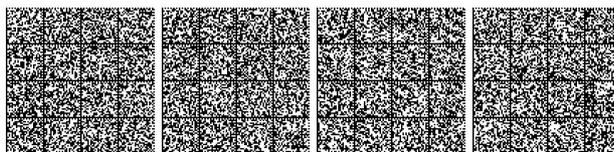
Questa Corte, respingendo la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 1, del codice di procedura penale, pur avendo precisato che i «criteri di assegnazione degli affari nell'ambito di tali organi esulano dalla nozione generale della loro capacità» e che nel «disegno normativo, è dunque evidente la differenza tra le condizioni di capacità del giudice ed i criteri di assegnazione degli affari», ha conclusivamente affermato che tutto questo però «[...] non significa che la violazione dei criteri di assegnazione degli affari sia priva di rilievo e che non vi siano, o che non debbano essere prefigurati, appropriati rimedi dei quali le parti possano avvalersi» (sentenza n. 419 del 1998).

La giurisprudenza di legittimità, sia civile (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione lavoro, 25 gennaio 2017, n. 1912; Corte di cassazione, terza sezione, 3 ottobre 2016, n. 19660; Corte di cassazione, sesta sezione, 14 gennaio 2013, n. 727; Corte di cassazione, seconda sezione, 14 dicembre 2007, n. 26327; Corte di cassazione, terza sezione, 18 gennaio 2000, n. 489) che penale (Corte di cassazione, quarta sezione, sentenza 12 maggio 2017, n. 35585; Corte di cassazione, sesta sezione, sentenza 12 marzo 2015, n. 13833; Corte di cassazione, sezione feriale, sentenza 1° agosto 2013, n. 35729; Corte di cassazione, sesta sezione, sentenza 15 novembre 2012, n. 46244; Corte di cassazione, sesta sezione, sentenza 4 maggio 2006, n. 33519), ritiene, con orientamento consolidato, che le decisioni assunte in contrasto con le disposizioni di assegnazione delle cause all'interno dell'ufficio non integrano un vizio di costituzione del giudice, ma comportano una violazione di carattere interno che, in difetto di un'espressa sanzione di nullità, non incide sulla validità degli atti né è causa di nullità del giudizio o della sentenza.

Conforme risulta l'orientamento del giudice contabile (Corte dei conti, seconda sezione d'appello, 6 ottobre 2008, n. 315).

Dalle esposte argomentazioni deriva che il rimettente, potendo rilevare (d'ufficio) un vizio di costituzione del giudice solo in relazione all'art. 158 cod. proc. civ. - norma, come si è detto, applicabile al rito contabile nei giudizi a quibus in ragione del rinvio dinamico a suo tempo previsto dall'art. 26 del r.d. n. 1038 del 1933 - avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità costituzionale nei confronti del predetto combinato disposto normativo, al fine di consentire a questa Corte di valutare se le predette disposizioni - tanto più alla luce della consolidata interpretazione datane dalla giurisprudenza (anche contabile) - laddove affermano invece l'irrelevanza processuale dei casi di assegnazione delle cause all'interno di uno stesso ufficio, in violazione (o in difetto) di criteri generali e predeterminati, soddisfino o meno quell'esigenza di prefigurare appropriati rimedi dei quali le parti e il magistrato designato possano avvalersi con riguardo al principio di precostituzione del giudice e, in particolare, a quelli di imparzialità e di indipendenza (interna) del giudice.

4.3.- Quanto alla tematica dei criteri obiettivi e predeterminati da parte degli organi di autogoverno per l'assegnazione degli affari e per l'esplicitazione dei poteri organizzativi dei capi degli uffici giudiziari (sentenza n. 272 del 1998), si deve rammentare che per la giurisdizione ordinaria la relativa disciplina prevede «[...] l'applicazione del c.d. sistema delle tabelle e, più recentemente, a seguito di specifica disposizione legislativa, l'indicazione da parte del consiglio superiore della magistratura, in via generale, dei criteri obiettivi sia per l'assegnazione degli affari penali (art. 7-ter della



legge sull'ordinamento giudiziario aggiunto dall'art. 4 del d.P.R. n. 449 del 1988), sia per l'applicazione dei magistrati (art. 1 della legge 16 ottobre 1991, n. 321 di modifica dell'art. 110 della medesima legge sull'ordinamento giudiziario)» (sentenza n. 272 del 1998); parimenti è avvenuto anche per la giustizia amministrativa e per la giustizia tributaria, con le disposizioni recate rispettivamente dall'art. 13, comma 1, numeri 5), 6) e 6-bis), della legge n. 186 del 1982 e dagli artt. 6 e 24, comma 1, lettere *f* e *g*), del d.lgs. n. 545 del 1992.

Con specifico riferimento al Consiglio di presidenza della Corte dei conti, organo di autogoverno della magistratura contabile istituito dall'art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), questa Corte, con la sentenza n. 272 del 1998, ha sostenuto che il soddisfacimento delle predette esigenze di tutela di indipendenza e imparzialità non comportasse di per sé l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del d.l. n. 453 del 1993, ma ben potesse avvenire attraverso l'esplicitazione dei criteri per l'assegnazione degli affari da parte dell'organo di autogoverno della magistratura contabile, con modalità analoghe a quelle della giurisdizione ordinaria, non potendovi essere alcun dubbio «sull'importanza delle garanzie dell'indipendenza e terzietà della funzione anche per la magistratura della Corte dei conti, alla stregua della previsione dell'art. 108 della Costituzione, tant'è che per essa risulta istituito (art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117) un Consiglio di Presidenza al quale sono affidate le deliberazioni sulle assunzioni, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati» e che tanto potesse «[...] aver luogo proprio nell'ambito di detti poteri discrezionali, quale manifestazione ed esercizio dei medesimi, senza necessità né di una specifica previsione legislativa né, tantomeno, di un intervento additivo di questa Corte» (sentenza n. 272 del 1998).

Occorre tuttavia evidenziare che la situazione considerata da questa Corte in occasione della predetta decisione è significativamente mutata a seguito dell'entrata in vigore della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti).

Infatti, per effetto dell'art. 11, comma 7, della legge n. 15 del 2009, gran parte delle competenze prima riconosciute all'organo di autogoverno della magistratura contabile sono state trasferite a un organo monocratico, il Presidente della Corte dei conti, qualificato «organo di governo dell'istituto», e tale disposizione, al successivo comma 8, oltre ad aver definito il Consiglio di presidenza della Corte dei conti non più organo di autogoverno bensì «organo di amministrazione del personale di magistratura», afferma che lo stesso «esercita le funzioni ad esso espressamente attribuite da norme di legge», mentre, parallelamente, il comma 7 del medesimo articolo prevede che il Presidente della Corte dei conti «esercita ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte».

Ebbene, si deve considerare che l'art. 10 della legge n. 117 del 1988, nell'istituire l'organo di autogoverno della magistratura contabile e nel disciplinarne le competenze, all'ultimo comma rinviava solo parzialmente alle attribuzioni del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, stabilendo che «[f]ino all'entrata in vigore della legge di riforma della Corte dei conti si applicano in quanto compatibili le norme di cui agli articoli 7, primo, quarto, quinto e settimo comma, 8, 9, quarto e quinto comma, 10, 11, 12, 13, primo comma, numeri 1), 2), 3), e secondo comma, numeri 1), 2), 3), 4), 8), 9), della legge 27 aprile 1982, n. 186».

In tale richiamo manca proprio il riferimento ai numeri 5 e 6 dell'art. 13, primo comma, che prevedono che il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa stabilisca i criteri di massima per la ripartizione degli affari consultivi e dei ricorsi.

Può quindi fondatamente revocarsi in dubbio che, per effetto del nuovo assetto recato dalla legge n. 15 del 2009 e della riduttiva delimitazione delle funzioni a quelle sole espressamente previste dalla legge, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti disponga attualmente - come avviene invece per gli organi di autogoverno delle altre magistrature - del potere di dettare i criteri di massima per la ripartizione degli affari e la composizione dei collegi.

L'eventuale vulnus alle predette garanzie assicurate dall'art. 25, primo comma, Cost., nella prospettiva "sopravvenuta" evidenziata dallo stesso giudice *a quo*, andrebbe semmai rinvenuto nel combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 117 del 1988 e dell'art. 11 della legge n. 15 del 2009, e non nella disposizione censurata dal rimettente.

5.- Dalle espresse considerazioni consegue l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze in epigrafe.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 25, primo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*Aldo CAROSI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170257

N. 258

*Sentenza 8 novembre - 7 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Trascrizione del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza - Requisito del giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi - Imposizione al disabile impossibilitato ad adempiere l'obbligo.**

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), art. 10; d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), art. 7, comma 2; d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), art. 25, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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



ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), dell'art. 7, comma 1 [*recte*: 2], del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), e dell'art. 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), promosso dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena sul ricorso proposto da A. S. nella qualità di amministratore di sostegno di S. K., con ordinanza del 6 dicembre 2016, iscritta al n. 63 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Udito nella camera di consiglio del 25 ottobre 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), dell'art. 7, comma 1 [*recte*: 2], del d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza), e dell'art. 25, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nelle parti in cui prevedono l'obbligo di prestazione del giuramento per l'acquisizione della cittadinanza, anche laddove tale adempimento non possa essere prestato dalla persona affetta da disabilità a causa della sua condizione patologica.

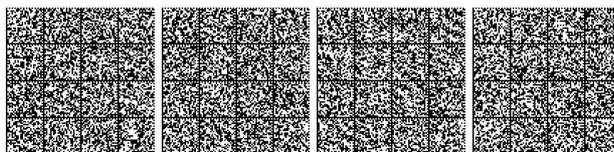
Le norme sono state impugnate in riferimento agli artt. 2 e 3, secondo comma, della Costituzione, all'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), nonché agli artt. 21 e 26 della Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975 [*recte*: della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo con adattamenti il 12 dicembre 2007].

2.- Nel giudizio principale A. S., amministratore di sostegno della figlia S. K., ha richiesto al giudice tutelare di autorizzare la trascrizione del decreto concessivo della cittadinanza a favore della figlia in assenza del prescritto giuramento, dato che la figlia non sarebbe in grado di prestare tale atto, in quanto affetta da «epilessia parziale con secondaria generalizzazione» e «ritardo mentale grave in pachigia focale». La giovane beneficiaria, ascoltata in udienza per saggiarne l'idoneità a prestare il prescritto giuramento, è apparsa del tutto disorientata nel tempo e nello spazio.

3.- Poste tali premesse, il rimettente si sofferma sul quadro normativo della materia.

In base all'art. 9, comma 1, della legge n. 91 del 1992, la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno, allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica. L'art. 10 della medesima legge dispone che il «decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato», mentre l'art. 23, comma 1, della legge n. 91 del 1992, dispone che le dichiarazioni per l'acquisto della cittadinanza «e la prestazione del giuramento previste dalla presente legge sono rese all'ufficiale dello stato civile del comune dove il dichiarante risiede o intende stabilire la propria residenza, ovvero, in caso di residenza all'estero, davanti all'autorità diplomatica o consolare del luogo di residenza».

A sua volta, l'art. 7, comma 2, del d.P.R. n. 572 del 1993, prevede che «[i]l giuramento di cui all'art. 10 della legge deve essere prestato entro sei mesi dalla notifica all'intestatario del decreto di cui agli articoli 7 e 9 della legge» e l'art. 25, comma 1, del d.P.R. n. 396 del 2000, stabilisce che «[l]'ufficiale dello stato civile non può trascrivere il decreto di concessione della cittadinanza se prima non è stato prestato il giuramento prescritto dall'articolo 10 della



legge 5 febbraio 1992, n. 91». Infine, l'art. 27 del d.P.R. n. 396 del 2000, prevede che «[l']acquisto della cittadinanza italiana ha effetto dal giorno successivo a quello in cui è stato prestato il giuramento, ai sensi di quanto disposto dagli articoli 10 e 15 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, anche quando la trascrizione del decreto di concessione avviene in data posteriore».

Da tale disciplina dovrebbe trarsi, ad avviso del rimettente, che il giuramento sia un adempimento determinante per l'acquisto della cittadinanza italiana, con la conseguenza di ostacolare detta acquisizione da parte della persona non in grado di prestare il prescritto giuramento a causa di infermità mentale. Si tratterebbe di una «lacuna normativa» ovvero di un «contrasto del tessuto normativo rispetto ai parametri costituzionali».

4.- Il rimettente richiama alcune pronunce giurisdizionali che hanno tentato di affrontare la questione.

Un primo decreto emesso dal Tribunale di Bologna, in data 9 gennaio 2009, ha esonerato dal giuramento l'incapace, applicando all'amministrazione di sostegno, ex art. 411 del codice civile, l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato in sede consultiva con riferimento all'interdizione. A parere del Consiglio di Stato, il giuramento non dovrebbe essere richiesto all'interdetto nei procedimenti per l'acquisizione della cittadinanza, in quanto atto personalissimo non delegabile al tutore (Consiglio di Stato, sezione prima, parere del 13 marzo 1987, n. 261/85). In tale direzione, peraltro, si è espresso il Tribunale di Mantova con decreto del 2 dicembre 2010.

5.- Il rimettente reputa tali soluzioni non convincenti, escludendo la possibilità di applicazione analogica dell'art. 411 cod. civ. per estendere all'amministrazione di sostegno effetti, limitazioni o decadenze previsti dalla legge per l'interdetto e l'inabilitato. La norma codicistica, nella specie, ammetterebbe l'estensione all'amministrazione di sostegno unicamente di istituti disciplinati espressamente dalla legge, e non da «atti amministrativi, quali sono i pareri espressi dal Consiglio di Stato».

Ciò posto, le possibili soluzioni della quaestio iuris sarebbero due, «alternative l'una all'altra».

6.- Secondo una prima prospettazione, il giuramento implicherebbe un impegno morale ed una partecipazione consapevole alla comunità statale da parte del dichiarante: l'assunzione dello status di cittadino implicherebbe una adesione consapevole e cosciente all'esercizio dei diritti e all'adempimento dei doveri. In tale prospettiva, posta la natura personalissima dell'atto, la cittadinanza non potrebbe essere acquisita da chi difetti della naturale capacità di comprenderne le conseguenze giuridiche e morali del giuramento, e il significato che tale atto assume di fronte alla collettività.

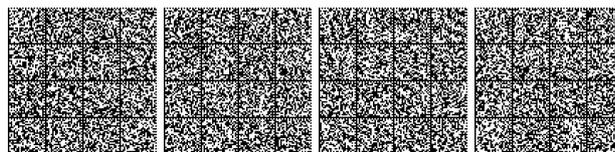
7.- In base a una diversa prospettazione, il rimettente sottolinea come possa ipotizzarsi l'illegittimità costituzionale della normativa summenzionata, nella parte in cui non prevede deroghe all'obbligo della prestazione del giuramento, quale condizione per l'acquisizione della cittadinanza italiana, in presenza di «condizioni personali di infermità mentale in cui versi il futuro cittadino, impeditive [de]l compimento dell'atto formale in discorso».

La non manifesta infondatezza della questione emergerebbe dal contrasto con l'art. 2 Cost., che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo: «non permettere al disabile psichico l'acquisizione di un diritto fondamentale», qual è lo status di cittadino, «dal momento che non è in grado della prestazione dell'atto formale del giuramento, significherebbe, alla fin fine, non “garantire” tale diritto; escludendo, così, l'infermo di mente dalla nuova collettività in cui è nato e si è formato, solo a causa dell'impedimento determinato dalla sua condizione psichica di natura personale».

7.1.- Il rimettente ipotizza poi un contrasto con l'art. 3, comma secondo, della Costituzione: l'impossibilità di prestare giuramento sarebbe infatti un «significativo “ostacolo”» che impedisce la piena realizzazione della personalità del disabile affetto da malattia mentale. Vi sarebbe quindi una «disparità di trattamento tra cittadini sani e normali, [...] in grado di prestare giuramento, e quanti sani non siano in quanto affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo status civitatis».

7.2.- Il Tribunale non manca di sottolineare come la normativa impugnata contrasti con «[il] quadro legislativo sovranazionale, cui l'ordinamento dello Stato è tenuto a conformarsi». La normativa censurata contrasterebbe con l'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili, il quale disporrebbe che «il diritto alla cittadinanza non può essere negato e dunque i disabili hanno il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non possono essere privati della stessa arbitrariamente o a causa della loro disabilità».

La menzionata Convenzione individuerrebbe la condizione di disabilità «nell'esistenza di barriere di diversa natura e tipologia che possano ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nella società, in condizioni di uguaglianza con gli altri, per le persone che presentano delle durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali». Essa rievocherebbe «i principi enunciati anche dalla Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con ritardo mentale del 1971, dalla Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975, dagli artt. 21 [...] e 26 [...] della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di Nizza, resa vincolante dal Trattato di Lisbona del 2009». Proprio le disposizioni del diritto europeo sottolineerebbero la centralità della tutela dei diritti della persona nella fase attuale dell'integrazione dell'Unione europea e richiederebbero il riconoscimento della cittadinanza anche ai cittadini di paesi terzi.



7.3.- In conclusione, il rimettente sottolinea come la normativa censurata, che considera il giuramento alla stregua di una condizione di efficacia per l'acquisizione della cittadinanza, anche laddove l'aspirante cittadino sia in uno stato di disabilità, lederebbe la legittima aspettativa del disabile a vedersi riconosciuta la cittadinanza italiana, in presenza dei requisiti oggettivi fissati dalla legge. Inoltre, «si affaccerebbe il rischio di lasciare lo straniero isolato da quella trama di relazioni di cui, ai fini dello status civitatis, costituisce il principale centro di imputazione di interessi».

### *Considerato in diritto*

1.- Il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena dubita della legittimità costituzionale degli artt. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), 7, comma 1 (*recte*: comma 2), del decreto del Presidente della Repubblica 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza) e 25, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), nelle parti in cui non prevedono l'esenzione dall'obbligo del giuramento della persona affetta da disabilità la quale, per le sue condizioni, si trovi nell'impossibilità di adempiere tale obbligo.

2.- Secondo il rimettente, in virtù delle norme censurate, il decreto presidenziale di concessione della cittadinanza non potrebbe essere trascritto nei registri dello stato civile in assenza del giuramento: l'adempimento di tale obbligo sarebbe determinante ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, acquisto che non risulterebbe possibile nel caso in cui la persona non sia in grado di prestare il prescritto giuramento a causa di disabilità psichica. Le disposizioni censurate contrasterebbero, dunque, con l'art. 2 della Costituzione, perché «non permettere al disabile psichico l'acquisizione di un diritto fondamentale», quale sarebbe lo status di cittadino, significherebbe non «garantire» tale diritto, escludendo l'infermo di mente dalla collettività in cui è nato e si è formato, solo a causa dell'impedimento determinato dalla sua condizione psichica di natura personale.

2.1.- Le norme impugnate violerebbero, poi, l'art. 3, secondo comma, Cost.: l'impossibilità di prestare giuramento costituirebbe infatti un «significativo “ostacolo”», che impedirebbe di fatto la piena libertà ed eguaglianza del disabile affetto da infermità psichica. Sussisterebbe, quindi, una disparità di trattamento tra individui sani, in grado di prestare giuramento, e «quanti sani non siano in quanto affetti da disabilità e che, per effetto della mancata prestazione del giuramento, non possono acquistare lo status civitatis».

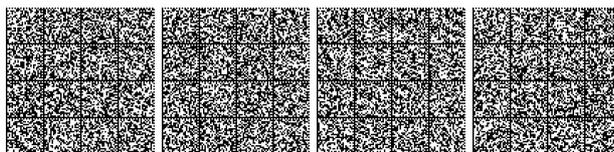
2.2.- Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto anche con la disciplina internazionale e sovranazionale e, in particolare, con l'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone disabili, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità), nonché con gli artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (indicata, per mero errore materiale, nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione come «Dichiarazione O.N.U. dei diritti delle persone con disabilità del 1975»), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2.2.1.- Il citato art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 dispone infatti che «il diritto alla cittadinanza non può essere negato e dunque i disabili hanno il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non possono essere privati della stessa arbitrariamente o a causa della loro disabilità». La centralità della tutela dei diritti della persona sarebbe confermata dai richiamati artt. 21 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, che esigono il riconoscimento della cittadinanza anche ai cittadini disabili di paesi terzi.

3.- Il giudice *a quo* ritiene di non potere offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate né fare proprio un orientamento della giurisprudenza di merito (è richiamato il decreto 9 gennaio 2009 del Tribunale di Bologna) che, sulla scorta di un parere emesso dal Consiglio di Stato con riferimento all'interdizione, ha ritenuto che l'interdetto non debba prestare giuramento (Consiglio di Stato, sezione prima, parere del 13 marzo 1987, n. 261/85).

Ad avviso del rimettente, osta a detta esegesi l'impossibilità di applicare per analogia l'art. 411, ultimo comma, del codice civile, il quale estende all'amministrazione di sostegno effetti, limitazioni o decadenze previste dalle norme che disciplinano l'interdizione e l'inabilitazione. La norma del codice civile - osserva il rimettente - renderebbe applicabile all'amministrazione di sostegno gli istituti disciplinati dalla legge, non da «atti amministrativi quali sono i pareri espressi dal Consiglio di Stato».

Secondo il giudice *a quo*, il giuramento tradurrebbe un impegno morale ed una partecipazione consapevole alla comunità statale da parte del dichiarante: l'assunzione dello status di cittadino implicherebbe un'adesione consapevole e cosciente all'esercizio dei diritti e all'adempimento dei doveri. La natura personalissima del giuramento comporte-



rebbe che la cittadinanza non potrebbe essere acquisita da colui il quale difetta della naturale capacità di comprendere le conseguenze giuridiche e morali del giuramento, e il significato che tale atto assume di fronte alla collettività.

4.- Preliminarmente, va ribadita la legittimazione del giudice tutelare, nei procedimenti di volontaria giurisdizione, concernenti l'amministrazione di sostegno, a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale (sentenza n. 440 del 2005).

5.- Va in proposito osservato che l'amministratore di sostegno ha richiesto al giudice tutelare di autorizzare la trascrizione del decreto presidenziale di concessione della cittadinanza emesso a favore della figlia. Questa Corte ha già affermato che, nel giudizio in via incidentale, il riscontro della giurisdizione e della competenza dell'autorità rimettente - più in generale, dei presupposti di esistenza del giudizio principale - è riservato al giudice *a quo* nell'ambito della valutazione della rilevanza, e non è sindacabile dalla Corte a meno che detti presupposti non risultino «manifestamente o incontrovertibilmente carenti» (sentenza n. 262 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 34 del 2010, n. 241 del 2008, n. 163 del 1993), ciò che nella specie non è dato riscontrare.

6.- La questione concernente gli artt. 7, comma 2, del d.P.R. n. 572 del 1993 e 25, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000, è inammissibile, avendo ad oggetto disposizioni di rango regolamentare, prive di forza di legge, sottratte, quindi, al sindacato di legittimità di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 254 e n. 81 del 2016, n. 156 del 2013).

7.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge n. 91 del 1992, sollevata in riferimento agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., è fondata.

Il citato art. 10, in seguito alla concessione allo straniero della cittadinanza italiana, avvenuta con decreto del Presidente della Repubblica sulla base dei requisiti previsti dalla legge n. 91 del 1992, ne subordina la trascrizione nei registri dello stato civile alla prestazione del giuramento di esseri fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. L'acquisizione dello status di cittadino non risulta possibile, perciò, nel caso in cui la persona non sia in grado di prestare detto giuramento a causa di grave disabilità psichica.

7.1.- L'art. 54, comma primo, Cost., che impone al cittadino il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi, trova concreta espressione, per lo straniero, nella prestazione del giuramento, manifestazione solenne di adesione ai valori repubblicani. Il giuramento richiesto dalla disposizione impugnata è quindi atto personale, che attiene direttamente al diritto costituzionale, in ragione dei valori incorporati nella sua prestazione. In quanto tale, non può essere reso da un rappresentante legale in sostituzione dell'interessato, secondo le norme del codice civile.

7.2.- Appare pertanto corretta la premessa del rimettente, secondo il quale non è possibile fornire della norma censurata un'interpretazione costituzionalmente orientata.

L'obbligo di addivenire ad un'interpretazione conforme alla Costituzione deve, infatti, cedere il passo all'incidente di legittimità costituzionale, laddove essa sia incompatibile con il tenore letterale della disposizione. Come questa Corte ha avuto modo di affermare, infatti, quando non sia in grado di «trarre dalla disposizione alcuna norma conforme alla Costituzione, il giudice è tenuto ad investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale» (sentenza n. 36 del 2016).

8.- La natura del giuramento di cui all'art. 54 della Costituzione richiama direttamente i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

L'art. 2 Cost., nell'imporre alla Repubblica il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, «sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità», delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona.

In coerenza con tale prospettiva, l'art. 2 Cost. non può essere disgiunto dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona.

Tale lettura si collega, anche se non espressamente evocato nell'ordinanza del rimettente, al primo comma del medesimo articolo che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali». Come questa Corte ha già più volte statuito, sebbene l'art. 3 si riferisca espressamente ai soli cittadini, la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero «quando trattasi di rispettare [...] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ancor più quando, come nel caso di specie, trattasi di uno straniero cui sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una condizione per l'acquisizione della stessa.

8.1.- Fra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza si colloca indubbiamente la condizione di disabilità. Tale fenomeno è espressamente considerato dalla Costituzione: assume esplicito rilievo nell'art. 38 Cost. che, al primo comma, riconosce il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro, mentre al terzo comma riconosce agli «inabili» e ai «minorati» il diritto all'educazione e alla formazione professionale.

I summenzionati principi sono stati attuati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che disegna il fondamentale quadro normativo in materia di disabilità, volto non solo a prestare assistenza ma anche a favorire l'integrazione sociale del disabile. Tale disciplina, come ha avuto modo di sottolineare questa Corte, ha segnato un «radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo



stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati [...] quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività» (sentenza n. 167 del 1999). Le condizioni invalidanti, come dispone l'art. 1 della citata legge, sono ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la «massima autonomia possibile» del disabile e il pieno esercizio dei diritti fondamentali.

Su tale compito promozionale, imposto dalla Costituzione ai pubblici poteri, è tornata questa Corte la quale, con riferimento al diritto all'istruzione del portatore di disabilità, ha rimarcato che sul tema della condizione giuridica dello stesso «confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (sentenze n. 275 del 2016 e n. 215 del 1987), in vista del processo di inserimento nella società (sentenza n. 80 del 2010).

9.- Tale inserimento, ove siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla legge che regola l'acquisizione della cittadinanza, è evidentemente impedito dall'imposizione normativa del giuramento alla persona che, in ragione di patologie psichiche di particolare gravità, sia incapace di prestarlo. La necessità di esso, e la mancata acquisizione della cittadinanza che, in sua assenza, ne consegue, può determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale. Può inoltre determinare una ulteriore e possibile forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui non esonera dal giuramento il disabile incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità.

10.- L'esonero dal giuramento deve operare a prescindere dal "tipo" di incapacità giuridicamente rilevante. Ciò che rileva è l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia, non rilevando la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile e fermo restando il potere del Procuratore della Repubblica di impugnare gli atti, le omissioni e i rifiuti dell'ufficiale di stato civile, ai sensi dell'art. 95, comma secondo, del d.P.R. n. 396 del 2000, in caso di distorta applicazione della disciplina sull'esonero dal giuramento.

Sono assorbite le censure prospettate in relazione agli evocati parametri internazionali e sovranazionali.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, del d.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza) e dell'art. 25, comma 1, del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), sollevata dal giudice tutelare del Tribunale ordinario di Modena, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

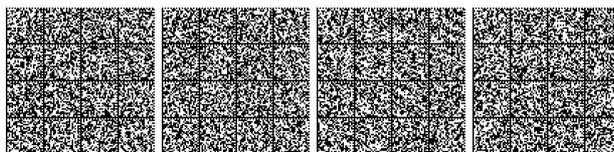
Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 259

*Sentenza 22 novembre - 7 dicembre 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Previdenza - Trattamento di quiescenza dei pubblici dipendenti - Esclusione dal beneficio della maggiorazione del 18 per cento dell'indennità integrativa speciale, pur se confluita nello stipendio tabellare.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), art. 220, come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza), promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, nel procedimento instaurato da D. D.B. nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 17 marzo 2016, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione dell'INPS e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi l'avvocato Luigi Caliuolo per l'INPS e l'avvocato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 marzo 2016, iscritta al n. 115 del registro ordinanze 2016, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, ha sollevato, in riferimento agli artt. 36 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza).



1.1.- Il giudice *a quo* premette di dover decidere sul ricorso di un dirigente di Trenitalia spa cessato dal servizio, il quale ha chiesto di determinare la base pensionabile applicando anche sull'indennità integrativa speciale la maggiorazione del 18 per cento prevista dall'art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973.

L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha replicato che la descritta maggiorazione opera soltanto sulle componenti retributive indicate dal legislatore, che non includono l'indennità integrativa speciale.

Il giudice rimettente reputa corretta tale premessa, sulla scorta della costante interpretazione dell'art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973, avallata dalle sezioni centrali di appello della Corte dei conti.

Sulla determinazione della base pensionabile non avrebbero alcuna incidenza le previsioni negoziali, che non configurano l'indennità integrativa speciale come componente autonoma e distinta della retribuzione (art. 63 del contratto collettivo nazionale per i lavoratori addetti al settore delle attività ferroviarie e servizi connessi, sottoscritto il 16 aprile 2003). Solo un'espressa disposizione di legge potrebbe assoggettare tale voce alla maggiorazione del 18 per cento.

1.2.- Poste tali premesse, il giudice rimettente ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui esclude la voce dell'indennità integrativa speciale dal beneficio della maggiorazione del 18 per cento.

In punto di rilevanza, il giudice rimettente osserva che la normativa censurata concorre a determinare la quota A della pensione del ricorrente nel giudizio principale, liquidata secondo il sistema retributivo per effetto dell'art. 13 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) e dell'art. 1, comma 13, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare).

1.3.- In merito al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* muove dal presupposto che l'indennità integrativa speciale, in virtù dell'art. 63 del contratto collettivo nazionale (CCNL) per i lavoratori addetti al settore delle attività ferroviarie e servizi connessi, sia confluita nello stipendio tabellare.

Dalla fonte negoziale, che «comporterebbe un computo della pensione [...] correttamente ricollegato alla dinamica stipendiale», non si potrebbe prescindere, anche perché i contratti collettivi, in armonia con l'art. 36 Cost., concorrerebbero a determinare una retribuzione proporzionata alla consistenza quantitativa e qualitativa del lavoro svolto.

Inoltre, l'irrelevanza previdenziale di una voce dello stipendio contrasterebbe con l'art. 38 Cost., che impone di tutelare anche per la pensione ordinaria, in quanto «retribuzione differita», la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. Il giudice rimettente assume che si determini «un'irrazionale compressione della pensione [...], in ragione di uno scostamento non giustificato tra lo stipendio e la pensione stessa, pertanto pregiudizievole della posizione del lavoratore all'atto del suo collocamento a riposo».

Peraltro, l'incremento del 18 per cento si giustificerebbe proprio alla luce dell'esigenza di «valorizzazione forfetaria [...] degli emolumenti accessori non direttamente valutabili ai fini di pensione sulla base del pregresso ordinamento pensionistico» e non incontrerebbe alcun ostacolo nelle «esigenze di contenimento della spesa pensionistica», già salvaguardate dalle previsioni del d.lgs. n. 503 del 1992.

2.- Nel giudizio si è costituito l'INPS, con memoria del 30 giugno 2016, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte dei conti.

In linea preliminare, l'INPS ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sotto un duplice profilo.

In primo luogo, il giudice rimettente mirerebbe ad ottenere un improprio avallo dell'interpretazione che ritiene di privilegiare, in dissenso rispetto alle sezioni centrali di appello. Al giudice rimettente, tuttavia, non sarebbe preclusa una diversa lettura della norma censurata e tale circostanza implicherebbe l'irrelevanza della questione.

Inoltre, il giudice *a quo* si limiterebbe a enunciare i principi consacrati dagli artt. 36 e 38 Cost., senza interpretarli alla luce della giurisprudenza costituzionale e senza bilanciarli con altri principi di pari rango, come quello sancito dall'art. 81 Cost.

Nel merito, la questione sarebbe manifestamente infondata.

Il conglobamento dell'indennità integrativa speciale nella retribuzione non eliderebbe la specificità e l'autonomia di tale voce. Il giudice rimettente, inoltre, non avrebbe dimostrato come la mancata maggiorazione dell'indennità integrativa speciale comporterebbe «l'insufficienza del trattamento di quiescenza determinato con l'inclusione nella base pensionabile del solo stipendio».

3.- Nel giudizio, con memoria del 5 luglio 2016, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile e comunque infondata la questione di legittimità costituzionale.



La difesa dell'interveniente ravvisa un duplice profilo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, legato all'insufficiente descrizione della fattispecie e alla carente indicazione delle ragioni del contrasto con i parametri costituzionali invocati.

Quanto al primo aspetto, il giudice rimettente non avrebbe illustrato per quale ragione, anche alla luce dell'entità degli stipendi percepiti dal ricorrente, il trattamento erogato sarebbe inidoneo «a garantire al pensionato e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa» e non sarebbe dunque «proporzionato alla qualità e quantità del lavoro prestato». La rilevanza della questione sarebbe, pertanto, meramente ipotetica e virtuale.

Per altro verso, il giudice *a quo* si sarebbe limitato a menzionare i precetti costituzionali, senza formulare censure circostanziate.

La questione, nel merito, non sarebbe comunque fondata.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, non sussiste un principio di automatica correlazione tra la misura della pensione e il trattamento retributivo percepito dal lavoratore poi pensionato e spetta alla discrezionalità del legislatore il compito di apprestare le misure che garantiscano l'adeguatezza delle prestazioni, nel necessario temperamento con l'equilibrio di bilancio e con l'equilibrio dell'intero sistema previdenziale.

Un'eventuale pronuncia di accoglimento produrrebbe, inoltre, «effetti onerosi rilevanti per la finanza pubblica, con compromissione degli obiettivi di finanza pubblica».

4.- All'udienza le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza).

La norma censurata, nel determinare il trattamento di quiescenza degli «iscritti al Fondo pensioni», non applicherebbe all'indennità integrativa speciale, pur confluita nello stipendio tabellare, l'incremento del 18 per cento previsto invece per l'ultimo stipendio e per gli assegni e per le indennità pensionabili espressamente indicati dalla legge.

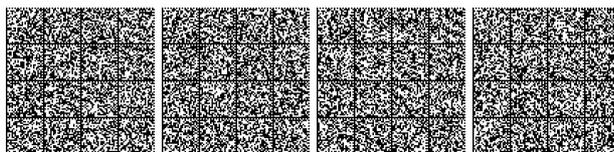
In difetto di un'espressa disposizione di legge, non avrebbero alcun rilievo le previsioni del contratto collettivo nazionale, che hanno conglobato l'indennità integrativa speciale nel minimo contrattuale e quindi «nel trattamento economico fondamentale, indistintamente considerato» (Corte dei conti, sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, delibera 13 maggio 2005, n. 6), senza tuttavia alterare la peculiarità e l'autonomia di tale voce (Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 31 gennaio 2013, n. 80). Le previsioni negoziali, difatti, inciderebbero sul solo trattamento retributivo, senza innovare la disciplina previdenziale, riconducibile alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera o, Cost.).

Il giudice rimettente assume che la disciplina appena tratteggiata, così come vive nella giurisprudenza delle sezioni centrali di appello della Corte dei conti, contrasti con gli artt. 36 e 38 della Costituzione.

La mancata applicazione dell'incremento del 18 per cento, che «trova giustificazione nella valorizzazione forfetaria [...] degli elementi accessori non direttamente valutabili ai fini di pensione sulla base del pregresso ordinamento pensionistico», sarebbe foriera di «un'irrazionale compressione della pensione (sulla base del meno favorevole computo del trattamento pensionistico), in ragione di uno scostamento non giustificato tra lo stipendio e la pensione stessa, pertanto pregiudizievole della posizione del lavoratore all'atto del suo collocamento a riposo».

La disciplina censurata, in difetto di «esigenze di contenimento della spesa pensionistica», già salvaguardate dalle previsioni restrittive del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), contrasterebbe con gli artt. 36 e 38 Cost., che garantiscono al lavoratore, in caso di vecchiaia, mezzi necessari adeguati alle sue esigenze di vita in caso di vecchiaia e proporzionati «alla quantità e alla qualità del lavoro prestato».

La norma denunciata, nel negare ogni rilievo alla previsione negoziale che ha incluso nello stipendio tabellare l'indennità integrativa speciale, sacrificerebbe arbitrariamente il ruolo della contrattazione collettiva, chiamata a garantire la proporzionalità tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto. Proporzionalità che, in tale prospettiva, deve contraddistinguere anche la pensione, qualificabile come «retribuzione differita».



2.- Non sono fondate le eccezioni formulate in linea preliminare nella memoria di costituzione e nell'atto di intervento.

2.1.- La difesa dello Stato ha eccepito l'insufficiente descrizione della fattispecie, che implicherebbe la natura meramente ipotetica e virtuale della questione proposta.

Il rimettente non avrebbe illustrato le ragioni che, nel caso concreto, determinano l'inadeguatezza e la mancanza di proporzionalità del trattamento previdenziale riconosciuto, anche alla luce del cospicuo importo degli stipendi percepiti dal ricorrente nel giudizio principale.

L'eccezione, prospettata sotto il profilo della irrilevanza della questione, non può essere accolta.

La norma censurata preclude l'accoglimento della domanda del ricorrente, che rivendica l'incremento del 18 per cento per una indennità che la legge non contempla. L'applicabilità della norma in esame alla fattispecie controversa è sufficiente a radicare la rilevanza della questione, che non presuppone l'accertamento della lesione dei principi costituzionali nella concreta vicenda del giudizio principale (sentenza n. 174 del 2016, punto 2. del Considerato in diritto).

2.2.- Devono essere disattese anche le eccezioni che l'INPS e la difesa dello Stato hanno mosso con riguardo all'inadeguata motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

Il giudice *a quo* ha individuato puntualmente le ragioni del contrasto con i principi enunciati dagli artt. 36 e 38 Cost. Tali parametri sono stati evocati congiuntamente per denunciare l'inadeguatezza e la mancanza di proporzionalità della pensione calcolata senza la maggiorazione dell'indennità integrativa speciale.

I termini della questione sono stati dunque enucleati con un'argomentazione adeguata, che supera il vaglio preliminare di ammissibilità richiesto a questa Corte. Attiene al merito - e non al profilo preliminare dell'ammissibilità - la valutazione della forza persuasiva degli argomenti addotti a sostegno delle censure.

2.3.- L'INPS lamenta che il rimettente, con uso distorto dell'incidente di costituzionalità, chieda a questa Corte l'avallo dell'interpretazione che ha prescelto.

Neppure tale obiezione coglie nel segno.

Il giudice *a quo* muove dalla premessa che sia ormai consolidato l'orientamento della giurisprudenza contabile, che esclude l'indennità integrativa speciale dalle componenti della retribuzione assoggettate alla maggiorazione del 18 per cento. Il rimettente ben può scegliere di uniformarsi a un'interpretazione che rappresenta "diritto vivente" e «richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali» (fra le molte, sentenza n. 122 del 2017, punto 3. del Considerato in diritto).

Anche da questo punto di vista, dunque, non si frappongono ostacoli all'esame del merito.

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

3.1.- La determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alle scelte discrezionali del legislatore, chiamato a compiere «una congrua valutazione che contemperi le esigenze di vita dei lavoratori, che ne sono beneficiari, e le disponibilità finanziarie» (sentenza n. 531 del 1988, punto 5. del Considerato in diritto), senza valicare il limite della «garanzia delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 457 del 1998, punto 5. del Considerato in diritto).

Nella commisurazione del trattamento di quiescenza ai redditi percepiti in costanza del rapporto di lavoro, l'art. 38 Cost. prescrive di salvaguardare la proporzione fra trattamento previdenziale e quantità e qualità del lavoro svolto e la sufficienza del trattamento ad assicurare le esigenze di vita del lavoratore pensionato.

L'art. 36 Cost., applicabile alle prestazioni previdenziali per il tramite e nella misura tracciata dall'art. 38 Cost. (sentenza n. 156 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto), costituisce parametro di tali esigenze di vita, determinate «secondo valutazioni generali ed oggettive», che tutelino non solo «i bisogni elementari e vitali», ma anche le esigenze «relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito ed alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta» (sentenza n. 173 del 1986, punto 10. del Considerato in diritto).

La garanzia dell'art. 38 Cost. è dunque connessa anche all'art. 36 Cost., «ma non in modo indefettibile e strettamente proporzionale» (sentenza n. 173 del 2016, punto 11.1. del Considerato in diritto). Il rapporto di corrispondenza tra pensioni e retribuzioni, pur tendenziale e imperfetto (sentenza n. 42 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto), deve essere preservato mediante meccanismi di raccordo, atti a scongiurare il rischio di un «irragionevole scostamento», sintomatico dell'inadeguatezza del trattamento previdenziale corrisposto (sentenza n. 226 del 1993, punto 7. del Considerato in diritto).

Spetta, pertanto, alla discrezionalità del legislatore il «ragionevole bilanciamento del complesso dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nell'attuazione graduale di quei principi, compresi quelli connessi alla concreta e attuale disponibilità delle risorse finanziarie e dei mezzi necessari per far fronte ai relativi impegni di spesa» (sentenza n. 119 del 1991, punto 3. del Considerato in diritto).



Ben può il legislatore, nel prudente esercizio della sua discrezionalità, apportare «correttivi di dettaglio» che, giustificati da «esigenze meritevoli di considerazione», non intacchino i criteri di proporzionalità e adeguatezza «con riferimento alla disciplina complessiva del trattamento pensionistico» (sentenza n. 208 del 2014, punto 4.2. del Considerato in diritto).

È proprio la molteplicità delle variabili sottese a tale bilanciamento a imporre, con riguardo alla proporzionalità e all'adeguatezza del trattamento di quiescenza, una valutazione globale e complessiva, che non si esaurisca nella parziale considerazione delle singole componenti.

3.2.- La norma censurata subordina ad un'esplicita previsione legislativa l'inclusione di un assegno o di un'indennità nella base pensionabile soggetta a maggiorazione. In difetto di una disposizione espressa, l'incremento del 18 per cento non si applica all'indennità integrativa speciale.

Come emerge dai lavori parlamentari, la disciplina introdotta dalla legge n. 177 del 1976 è l'esito della consultazione intercorsa tra Governo e parti sociali, incentrata sul collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni (Seduta del 21 aprile 1976 della Commissione VI Finanze e Tesoro della Camera dei deputati).

L'assetto delineato ribadisce il ruolo primario e ineludibile della legge, chiamata a ponderare, in una prospettiva più generale, i molteplici elementi legati alla determinazione della base pensionabile, e persegue in pari tempo l'obiettivo di salvaguardare l'equilibrio del sistema pensionistico (Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale centrale d'appello, sentenza 28 gennaio 2015, n. 82), senza sacrificare in maniera sproporzionata la tendenziale correlazione tra pensioni e retribuzioni.

Tale scelta non è lesiva dell'adeguatezza e della proporzionalità del trattamento di quiescenza. Il meccanismo prefigurato dalla legge è circoscritto a una singola voce del trattamento previdenziale e non vanifica la rilevanza dell'indennità integrativa speciale, che ha «natura retributiva» (sentenza n. 91 del 2004, punto 4. del Considerato in diritto) e assolve alla «funzione di adeguamento della retribuzione al costo della vita» (sentenza n. 243 del 1993, punto 6. del Considerato in diritto).

L'indennità integrativa speciale, pur esclusa dall'incremento del 18 per cento, non cessa di costituire, come parte integrante della retribuzione, una componente utile ai fini del computo della base pensionabile.

Non si riscontra dunque alcun irragionevole scostamento tra pensioni e retribuzioni, tale da compromettere la complessiva adeguatezza e la proporzionalità del trattamento previdenziale, né può ritenersi pregiudicato il nucleo intangibile dei diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 220 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come modificato dall'art. 22 della legge 29 aprile 1976, n. 177 (Collegamento delle pensioni del settore pubblico alla dinamica delle retribuzioni. Miglioramento del trattamento di quiescenza del personale statale e degli iscritti alle casse pensioni degli istituti di previdenza), sollevata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Marche, giudice unico delle pensioni, in riferimento agli artt. 36 e 38 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 novembre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 dicembre 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170259





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 85

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 ottobre 2017*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Siciliana - Liberi Consorzi comunali e Città metropolitane - Elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale - Composizione del Consiglio del libero Consorzio comunale - Elezione diretta del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano - Composizione del Consiglio metropolitano - Indennità di carica - Abrogazioni e modifiche - Istanza di sospensione dell'esecuzione delle norme impugnate.**

– Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano), artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7.

Ricorso con istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953 del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, 12 (fax 06.96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

Nei confronti della Regione Sicilia, in persona del Presidente *pro-tempore*, con sede in Palermo, Piazza Indipendenza, 21 - Palazzo d'Orleans cap 90129;

per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge della Regione Sicilia dell'11 agosto 2017, n. 17, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Sicilia 1° settembre 2017, n. 36, S.O. n. 1, recante: «Disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero Consorzio comunale e del Consiglio del libero Consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano», con riguardo agli articoli 1, 2, 3, 4, 6, 7 e al correlato art. 5.

1. Con la legge regionale n. 17/2017, la Regione Sicilia reca disposizioni in materia di elezione diretta del Presidente del libero consorzio comunale e del Consiglio del libero consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano.

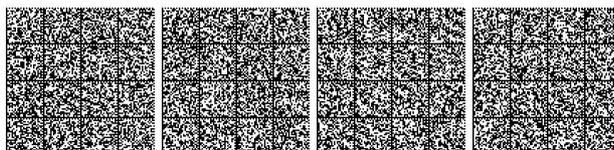
La legge in parola si articola in una serie di disposizioni che modificano la legge 4 agosto 2015, n. 15, con cui la Regione Sicilia ha introdotto norme di disciplina generale dei Consorzi comunali e delle Città metropolitane.

Il Titolo I della legge n. 15/2015, infatti, ha istituito i liberi Consorzi comunali suddividendoli in due categorie: la prima costituita dai territori delle ex province di Caltanissetta, Agrigento, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e dai comuni ivi ricompresi; la seconda, costituita dalle Città Metropolitane che coincidono con il territorio delle ex province di Palermo, Catania e Messina e comprendono i comuni in ciascuna di esse situati.

In sostanza, le Città metropolitane sono liberi Consorzi comunali che coincidono con le ex province regionali di Palermo, Catania e Messina, e ricomprendono tutti i comuni dei territori ex provinciali, mentre le altre ex province regionali sono trasformate — ciascuna con il rispettivo territorio — in liberi Consorzi comunali «semplici», anch'essi comprendenti i loro comuni.

Gli uni e gli altri sono dalla legge regionale n. 15/2015 definiti «enti territoriali di area vasta, dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria» (art. 1, comma 3) nell'ambito dei propri statuti — che ciascuno deve adottare — e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica.

Le modifiche introdotte dalla legge regionale n. 17/2017 incidono specialmente sul Capo II del Titolo I dalla legge regionale n. 15/2015 che individua all'art. 4 gli organi dei liberi Consorzi comunali (il Presidente, il Consiglio e l'Assemblea) e ne disciplina il funzionamento (articoli 5, 7-bis e 8). Sono altresì individuati (art. 11) e regolati in tutti i loro aspetti gli organi delle Città metropolitane (il Sindaco metropolitano, il Consiglio e la Conferenza; *cfr.* articoli 12, 14-bis e 15).



La legge regionale n. 17/2017, impugnata nella seduta del Consiglio dei ministri del 13 ottobre 2017, apporta dunque modifiche alla legge n. 15/2015 recante «Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e Città metropolitane», e fa rivivere sostanzialmente alcune delle disposizioni già censurate con precedente impugnativa dello Stato e successivamente modificate dalla Regione con numerosi interventi legislativi (n. 28/2015, n. 5/2016, n. 8/2016, n. 15/2016, n. 23/2016), i quali hanno novellato profondamente la citata legge, adeguandosi ai rilievi governativi. Tant'è vero che, a fronte delle modifiche legislative intervenute, codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 277 del 2016, ha definito il precedente ricorso statale dichiarando cessata la materia del contendere.

2. La legge regionale in esame incide su una materia che gli articoli 14, comma 1, lettera *o*) e 15 dello Statuto speciale attribuiscono alla competenza esclusiva della Regione siciliana in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» nonché in materia di «circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali». Non va dimenticato, inoltre, che l'art. 15, comma 2, dello Statuto prevede che «L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria».

L'art. 117, comma 2, lettera *p*) della Costituzione, d'altra parte, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Nella delicata e dibattuta materia del riordino delle province e dell'istituzione delle Città metropolitane, lo Stato ha esercitato tale competenza emanando la legge 7 aprile 2014 n. 56, cui le regioni sono tenute ad adeguarsi. Ai fini dell'adeguamento, la stessa legge ha introdotto due «clausole di salvaguardia» per le regioni ad autonomia speciale.

La prima è richiamata nell'ultima parte dell'art. 1, comma 5, ove si precisa che la disciplina dettata per le Città ed aree metropolitane rappresenta una disciplina di principi di grande riforma economica e sociale, alla quale le regioni speciali (in particolare: Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia) si adeguano in conformità ai relativi statuti.

La seconda clausola, di carattere più generale, è contenuta nel comma 145, che individua un termine di dodici mesi per le citate regioni a statuto speciale, affinché adeguino i propri ordinamenti interni ai principi della legge n. 56/2014.

La clausola di cui al citato comma 145, per la Regione Siciliana, prevede l'adeguamento ai principi della legge n. 56/2014 senza il richiamo alla compatibilità con lo Statuto e successive norme attuative. Appare dunque necessitato per la Regione Sicilia l'adeguamento ai «principi» (e non certo alle «norme puntuali») della legge statale che realizza una «significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali».

Codesta Ecc.ma Corte, del resto, con la sentenza n. 50 del 2015 ha confermato che «la normativa in esame costituisce principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale, ai sensi del comma 5, ultimo periodo, dell'impugnato art. 1 della legge n. 56 del 2014»; affermazione quest'ultima già scolpita nella sentenza n. 265/2013 che chiarisce come la competenza esclusiva delle regioni a Statuto speciale trovi limite nelle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

La legge n. 56 del 2014 delinea un quadro istituzionale articolato su tre organi e individua: nel sindaco metropolitano — che è di diritto il sindaco del comune capoluogo — l'organo monocratico con funzioni di rappresentanza e con responsabilità per lo svolgimento delle funzioni e l'esecuzione degli atti imputabili all'ente; nel consiglio metropolitano l'organo ad elezione indiretta con funzioni di indirizzo e di controllo, con poteri anche deliberativi; nella conferenza metropolitana l'organo composto dai sindaci dell'area metropolitana con poteri propositivi e consultivi e di deliberazione in ordine allo statuto.

L'elezione diretta del sindaco metropolitano e del consiglio è subordinata a precise condizioni, tra cui la previa articolazione in comuni del territorio metropolitano a garanzia della rappresentatività dei territori.

Orbene, come appresso più dettagliatamente specificato, la legge regionale denunciata, introducendo l'elezione diretta del Presidente del libero consorzio comunale e del Consiglio del libero consorzio comunale nonché del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano, deroga ai principi fondamentali introdotti dalla legge n. 56/2014, in violazione altresì dei principi costituzionalmente garantiti di ragionevolezza, uguaglianza e di unità di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione, oltre che dell'art. 117, comma 2, lettera *p*) il quale riserva la competenza esclusiva allo Stato in materia di «organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Con riferimento al quadro istituzionale delineato, la legge regionale sospettata non si adegua ai principi della legge n. 56 del 2014 e, pertanto, è censurabile in quanto eccede dalle competenze statutarie di cui agli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto speciale della Regione (R.D.Lgs. n. 455/1946).



In particolare, la legge della Regione Sicilia dell'11 agosto 2017 n. 17, con riferimento alle disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 6, 7 e del correlato l'art. 5 — che dettano nuove disposizioni per l'elezione diretta del Presidente, del Consiglio del libero Consorzio comunale e del Sindaco metropolitano e del Consiglio metropolitano e modificano sensibilmente la disciplina delle indennità connesse alle predette cariche nonché delle operazioni elettorali per l'elezione diretta dei predetti organi contemplata dall'art. 18 della legge regionale n. 15/2015 — presenta profili di illegittimità costituzionale e viene quindi impugnata per i seguenti

#### MOTIVI

1) Articoli 1 e 3 della legge della Regione Sicilia n. 17/2017, per violazione dei principi di cui all'art. 1, commi 58 e seguenti nonché 67 e 69 della legge 7 aprile 2014 n. 56, in relazione agli articoli 3 e 5 nonché all'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione e agli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto regionale siciliano per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

1.1. L'art. 1 della legge regionale censurata (che sostituisce l'art. 6 della legge regionale n. 15/2015) e il successivo art. 3 (che modifica l'art. 7-*bis* della legge regionale n. 15/2015) prevedono rispettivamente l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del libero Consorzio comunale, da parte dei cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni del libero Consorzio, contestualmente all'elezione del Consiglio del libero Consorzio comunale, anch'esso eletto a suffragio universale e diretto.

Tali disposizioni si pongono rispettivamente in contrasto con l'art. 1 comma 58 e seguenti della legge statale n. 56/2014 che prevede che il presidente della provincia venga eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e con l'art. 1, comma 69 della stessa legge che prevede che il consiglio provinciale venga eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della provincia.

La legge n. 56 del 2014, come noto, ha trasformato le province in enti territoriali «di secondo grado», e cioè aventi organi di Governo non più eletti direttamente dal popolo bensì dagli organi elettivi dei comuni compresi nella circoscrizione provinciale. Più precisamente, per effetto di tale trasformazione l'elettorato attivo e passivo è attribuito ai sindaci ed ai consiglieri dei comuni della provincia (art. 1, comma 69), mentre l'elezione avviene sulla base di liste, composte da un numero di candidati non superiore al numero dei consiglieri eleggere e non inferiore alla metà degli stessi, sottoscritte da almeno il 5% degli aventi diritto al voto (art. 1, comma 70).

Il modello di Governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 ha superato il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 56 del 2014). La normativa statale in esame costituisce, come detto, principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale, ai sensi del comma 5, ultimo periodo, dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014. E non vi è dubbio che la Regione siciliana nell'esercizio della potestà primaria è tenuta al rispetto delle norme di grande riforma economico-sociale (*cf.*, ad es., le sentenze n. 21 del 1978, n. 385 del 1991 e n. 153 del 1995 e da ultimo sentenza n. 93 del 2017).

Le norme regionali sospettate, nell'introdurre l'elezione diretta del Consiglio del libero Consorzio comunale e del suo Presidente, appaiono in evidente distonia con le disposizioni statali sopra richiamate, tanto da rivelarsi inconciliabili con il modello recentemente varato dal legislatore nazionale per l'istituzione e la disciplina dell'ente territoriale di area vasta fondate appunto sull'elezione di secondo grado degli organi di Governo.

Le disposizioni censurate esorbitano, del resto, dal perimetro della potestà legislativa esclusiva riconosciuta alla Regione Sicilia sul regime degli enti locali [art. 14, lettera *o*) e art. 15 dello Statuto]; potestà sicuramente meno ampia di quella riconosciuta alla Regione in tema di elezioni all'Assemblea regionale (sentenza n. 162 del 1985 nonché sentenze n. 20 del 1985 e n. 189 del 1971).

Nel delineare l'ambito della competenza primaria legislativa della Regione Siciliana, codesta Ecc.ma Corte ha precisato che attraverso l'esercizio di quella potestà legislativa, specie in materie (come quella dell'elettorato passivo) in cui è particolarmente avvertito il bisogno di una uniforme disciplina per tutti i cittadini e per tutto il territorio nazionale, la Regione non può dar vita a norme che comportino deroghe, non giustificate e non razionali, alla legislazione elettorale statale che sia conforme al dettato della Costituzione e delle leggi costituzionali (sentenza n. 108 del 1969).

Pur trattandosi di un'affermazione (risalente ma, a quanto consta, mai smentita) riguardante materia diversa da quella che ci occupa, vi è che in essa, a giudizio di questa Difesa, si ritrova un principio applicabile anche nel caso specie. È difficile, infatti, negare che le norme censurate contrastano frontalmente con il sistema di elezione degli organi di vertice degli enti territoriali di area vasta pensato dal legislatore statale poiché esse introducono una deroga inconciliabile con il principio di ragionevolezza uguaglianza e di unità di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione.



Le norme sospettate, per altro verso, appaiono incompatibili anche con l'art. 117, comma 2, lettera *p*) della Costituzione, norma che «indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali». (sentenza n. 220 del 2013).

L'elezione diretta del Consiglio del libero Consorzio comunale e del suo Presidente, dunque, si pone in chiara antitesi con il modello concepito dal legislatore statale, tanto da negare uno dei tratti fondamentali della riforma del 2014 che concepisce gli enti territoriali area vasta come enti rappresentativi di secondo grado. Questi ultimi, nell'ordinamento statale, devono quindi essere espressione della rappresentatività diretta e di primo grado dei comuni e non del corpo elettorale. Le disposizioni censurate, pertanto, nel prevedere l'elezione diretta degli organi di Governo del libero Consorzio comunale, finiscono per cancellare sostanzialmente in Sicilia gli enti territoriali di secondo grado violando così le norme e i principi costituzionali sopra citati.

1.2. Inoltre, l'art. 3 della legge regionale n. 17/2017 prevede che il consiglio del libero Consorzio comunale sia composto dal Presidente del libero Consorzio comunale e da diciotto componenti nei liberi consorzi con popolazione residente fino a 300.000 abitanti e da venticinque componenti nei liberi consorzi con popolazione residente superiore a 300.000 ed inferiore a 600.000 abitanti.

Tale disposizione contrasta con le previsioni contenute nell'art. 1, comma 67, della legge n. 56/2014 che espressamente prevede un numero di componenti inferiore: «sedici componenti nelle province con popolazione superiore a 700.000 abitanti, dodici componenti nelle province con popolazione da 300.00 a 700.00 abitanti, dieci componenti nelle province con popolazione fino a 300.000 abitanti.».

Il semplice confronto tra le due disposizioni disvela l'ingiustificato incremento dei componenti del libero Consorzio comunale.

Anche sul punto si ravvisa un'irragionevole discrasia della disciplina regionale che si risolve un'inammissibile maggiorazione del numero dei componenti dell'organo di indirizzo politico e di controllo dell'ente di area vasta siciliano, discendente dalla scelta di affidare al popolo l'elezione diretta di quell'organo in violazione delle predette norme statutarie e dei precetti costituzionali innanzi richiamati.

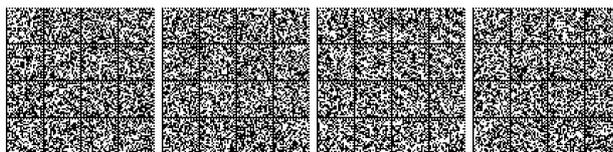
Le norme indicate in rubrica, pertanto, vanno dichiarate costituzionalmente illegittime sia nella parte in cui prevedono l'elezione diretta del Consiglio del libero Consorzio comunale e del suo Presidente sia nella parte in cui alterano la composizione del Consiglio stesso, con un irragionevole aumento dei soggetti chiamati a farne parte, perché rompono una omogeneità politica, economica e sociale che deve essere assicurata su tutto il territorio della Repubblica, contravvenendo ai principi fondamentali di riforma contenuti nella legge statale, che pongono un limite alle prerogative legislative statutarie regionali, e ledendo anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tali disposizioni, in definitiva, ponendosi in contrasto con i commi summenzionati dell'art. 1 della legge n. 56/2014, eccedono dalla competenza legislativa riconosciuta alla Regione Sicilia dagli articoli 14, comma 1, lettera *o*) e 15 nonché 17 dello Statuto speciale e violano il principio di ragionevolezza uguaglianza e di unità di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione nonché l'art. 117, comma 2, lettera *p*) che riserva la competenza esclusiva allo Stato in materia di «organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

2) Articoli 2 e 4 della legge della Regione Sicilia n. 17/2017, per violazione dei principi di cui all'art. 1, commi 19 e seguenti nonché 20, 22 e 25 della legge 7 aprile 2014 n. 56, in relazione agli articoli 3 e 5 nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione e agli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto regionale siciliano per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

2.1. L'art. 2 della legge regionale censurata (che sostituisce l'art. 13 della legge regionale n. 15/2015) e il successivo art. 4 (che modifica l'art. 14-*bis* della legge regionale n. 15/2015) prevedono rispettivamente che il Sindaco metropolitano non sia di diritto il sindaco del comune capoluogo ma venga eletto a suffragio universale e diretto dai cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni appartenenti alla Città metropolitana contestualmente all'elezione del Consiglio metropolitano, anch'esso eletto a suffragio universale e diretto.

Tali disposizioni si pongono in frontale contrasto con l'art. 1, commi 19 e seguenti, della legge n. 56/2014, che prevedono espressamente che il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del comune capoluogo. L'individuazione del sindaco metropolitano nel sindaco del comune capoluogo di provincia, invero, è stata ritenuta anche da codesta Ecc.ma Corte non irragionevole in considerazione dell'importanza del comune capoluogo intorno al quale si aggrega la città metropolitana e della possibilità dello statuto di optare per l'elezione diretta, seppure condizionata all'articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni (sentenza n. 50 del 2015), in ossequio anche al principio costituzionale di unità di cui all'art. 5 della Costituzione.



Le norme censurate confliggono altresì con l'art. 1, comma 25, della legge n. 56/2014, che prevede che il Consiglio metropolitano venga eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana.

Preme al riguardo sottolineare che anche l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, per come concepita dal legislatore siciliano, rappresentano una palese antinomia con il modello statale.

Le norme censurate, da un lato, introducono un'inammissibile deroga alla scelta del legislatore statale — espressa con una normativa che costituisce principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale, — di far coincidere diritto il sindaco della città metropolitana con il sindaco del comune capoluogo e, dall'altro lato, finiscono per eliminare l'insopprimibile peculiarità della riforma del 2014 che individua le città metropolitane come enti rappresentativi di secondo grado.

Di qui la violazione delle norme costituzionali in rubrica [art. 3, 5 e 117, secondo comma, lettera *p*) Cost.] con il superamento dei limiti della competenza legislativa primaria della Regione come illustrato al superiore punto 1.1.

È apprezzabile, inoltre, il contrasto delle norme regionali denunciate con l'art. 1, comma 22, della legge n. 56/2014 a tenore del quale lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. La norma in commento pone, quale condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni, con deliberazione del consiglio comunale a maggioranza assoluta dei suoi componenti sottoposta a *referendum* tra tutti i cittadini della città metropolitana e approvata dalla maggioranza dei partecipanti al voto. E prevede, altresì, che sia necessariamente approvata la legge regionale di istituzione dei nuovi comuni.

La norma sopra citata, dunque, esprime l'ulteriore scelta del legislatore statale che ha lasciato alla potestà statutaria della città metropolitana (e non delle regione) la possibilità di prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge dello Stato e ha dettato una serie di ulteriori condizioni che devono essere osservate per addivenire all'elezione a suffragio universale dei predetti organi.

È innegabile, allora l'ulteriore contrasto delle norme censurate, che configurano l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano, con la disposizione statale da ultimo citata anch'essa espressiva di principi di grande riforma economica e sociale.

2.2. Ancora, l'art. 4 della legge regionale n. 17/2017 prevede che il Consiglio metropolitano sia composto dal sindaco metropolitano e da trenta componenti nelle città metropolitane con popolazione residente fino a 800.000 abitanti e da trentasei componenti nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 abitanti.

Tale disposizione confligge con le previsioni contenute nell'art. 1, comma 20 della legge n. 56/2014 che espressamente prevede un numero di componenti inferiore: «a) ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; b) diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; c) quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.».

Dal raffronto delle due disposizioni traspare l'ingiustificato incremento dei componenti del Consiglio metropolitano.

Si ravvisa, anche in questo caso, un'irragionevole discrepanza tra la disciplina statale e quella regionale che si risolve un'inammissibile maggiorazione del numero dei componenti dell'organo di indirizzo politico e di controllo del Consiglio metropolitano discendente, come si è visto al superiore punto 1.2., dalla scelta di affidare al popolo l'elezione diretta di quell'organo in violazione delle predette norme statutarie e dei precetti costituzionali innanzi richiamati.

Le norme indicate in rubrica, pertanto, vanno dichiarate costituzionalmente illegittime sia nella parte in cui prevedono l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitano sia nella parte in cui alterano la composizione del Consiglio stesso, con un irragionevole aumento dei soggetti chiamati a farne parte, perché anch'esse rompono una omogeneità politica, economica e sociale che deve essere assicurata su tutto il territorio della Repubblica, contravvenendo ai principi fondamentali di riforma contenuti nella legge statale, che pongono un limite alle prerogative legislative statutarie regionali, e ledendo anche la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tali disposizioni, in definitiva, oltre a porsi in contrasto con i commi summenzionati dell'art. 1 della legge n. 56/2014, eccedono dalla competenza legislativa riconosciuta alla Regione Sicilia dagli articoli 14, comma 1, lettera *o*) e 15 nonché 17 dello Statuto speciale e violano il principio di ragionevolezza uguaglianza e di unità di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione nonché l'art. 117, comma 2, lettera *p*) che riserva la competenza esclusiva allo Stato in materia di «organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

3) Art. 6 della legge della Regione Sicilia n. 17/2017, per violazione dell'art. 1, commi 24 e 84 della legge 7 aprile 2014 n. 56, in relazione agli articoli 3 e 5 nonché all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto regionale siciliano per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica e con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.



L'art. 6 della legge regionale n. 17/2017 (che sostituisce l'art. 20 della legge regionale n. 15/2015) individua le indennità per le cariche di Presidente del libero Consorzio comunale e per il Sindaco metropolitano, mentre i componenti del Consiglio del libero consorzio comunale e del Consiglio metropolitano esercitano le loro funzioni a titolo gratuito.

Al riguardo, si fa presente che la predetta norma contrasta con la disciplina di cui all'art. 1, commi 84 e 24, della legge n. 56/2014, secondo cui gli incarichi di presidente della provincia, di consigliere provinciale e di componente dell'assemblea dei sindaci ed, altresì, di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana sono esercitati a titolo gratuito.

Ciò posto, l'articolo in esame non appare in linea con la vigente normativa nazionale in materia di razionalizzazione dei costi degli enti locali, tenuto conto che la gratuità degli incarichi espletati in applicazione dell'art. 1, commi 84 e 24, della legge n. 56/2014 persegue l'obiettivo di ridurre la spesa pubblica corrente per il funzionamento degli organismi di area vasta attraverso una disciplina uniforme.

La disposizione censurata si pone, altresì, in contrasto con il comma terzo dell'art. 117 della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

La disciplina regionale in commento, dettata per le indennità da riconoscere a chi ricopre le cariche in parola, non è in linea con la vigente normativa nazionale in materia di razionalizzazione dei costi degli enti locali. Va rilevato, infatti, che uno degli assi portanti anche sul piano politico della nuova organizzazione degli enti locali - province e città metropolitane - ed uno dei motivi addotti a favore della elezione indiretta dei rispettivi organi, è appunto la gratuità delle relative cariche.

Gratuità, si ricorda, che si giustifica anche e soprattutto con il fatto che i titolari di incarichi elettivi indiretti nelle province e nelle città metropolitane rivestono negli enti di provenienza e di appartenenza incarichi che già godono di remunerazione. Il che, oltretutto, si manifesta di maggiore evidenza negativa sul piano del contenimento della spesa all'interno della finanza pubblica quando si osservi che la legge regionale siciliana ha aumentato il numero dei componenti degli organi di Governo rispetto alla previsione della legge statale. Alla moltiplicazione dei componenti degli organi in questione dunque segue una moltiplicazione dell'esborso pubblico.

La norma in rubrica pertanto è costituzionalmente illegittima e va dichiarata tale.

4) Art. 7 della legge della Regione Sicilia n. 17/2017, per violazione dei principi di cui all'art. 1, commi 19 e seguenti nonché commi 58 e seguenti della legge 7 aprile 2014 n. 56, in relazione agli articoli 3 e 5 nonché all'art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione nonché agli articoli 14, 15 e 17 dello Statuto regionale siciliano per contrasto con i principi e le norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

L'art. 7, commi 1 e 2, modifica gli articoli 1, comma 3, 7, comma 1, 14, 19 commi 1 e 2, e 51 della legge regionale n. 15/2015.

La predetta disposizione regionale disciplina in materia di cessazione degli organi (comma 1) degli enti di area vasta e congiuntamente detta disposizioni in materia di gestione commissariale di tali enti (comma 2), nelle more dell'insediamento degli organi dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane, eletti a suffragio universale e diretto secondo le disposizioni degli articoli sopra denunciati.

La norma in commento, è dunque censurabile in correlazione a quanto sopra esplicitato e per le motivazioni esposte ai superiori punti 1. e 2. del presente atto perché contrasta con i commi 19 e seguenti nonché con i commi 58 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 56/2014, eccedendo dalla competenza legislativa riconosciuta alla Regione Sicilia dagli articoli 14, comma 1, lettera *o*) e 15 nonché 17 dello Statuto speciale e violando il principio di ragionevolezza uguaglianza e di unità di cui agli articoli 3 e 5 della Costituzione nonché l'art. 117, comma 2, lettera *p*) che riserva la competenza esclusiva allo Stato in materia di «organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Per questi motivi le norme regionali censurate meritano di essere dichiarate costituzionalmente illegittime ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

Le censure sopra illustrate dimostrano come le norme regionali denunciate, nel prevedere l'elezione diretta degli organi di Governo degli enti territoriali di area vasta, creano un'insanabile conflitto con il modello statale contemplato dalla legge n. 56/2014. Le predette disposizioni, come detto, violano manifestamente le norme e i principi costituzionali innanzi citati arrecando un'evidente frattura dell'omogeneità politica, economica e sociale che deve essere assicurata su tutto il territorio nazionale.

L'esecuzione, anche parziale, della legge regionale impugnata rischia dunque di arrecare irreparabile pregiudizio all'ordinamento giuridico della Repubblica, oltre che all'interesse pubblico coinvolto.

In punto di *periculum in mora* si osserva, altresì, che il temuto pregiudizio è apprezzabile all'attualità in tutta la sua gravità.

Si è appreso infatti, da notizie di stampa, che il Presidente della Regione siciliana ha nominato i commissari straordinari per le città metropolitane di Palermo, Catania e Messina, applicando quindi la legge regionale n. 17/2017. Sussiste, pertanto, una lesione permanente e attuale delle norme e dei principi costituzionali violati che è suscettibile di ulteriore aggravamento qualora la legge impugnata fosse portata ad ulteriore esecuzione.



Alla luce delle superiori considerazioni, si ritiene che ricorrano le gravi ragioni che giustificano la sospensione dell'efficacia della legge regionale in esame, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953, così come modificato dalla legge n. 131/2003.

*P.Q.M.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentato e difeso, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale, previa sospensione, ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87/1953, dell'esecuzione delle norme censurate con la presente impugnativa, voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 1, 2, 3, 4, 6, 7 nonché il correlato art. 5 della legge della Regione Sicilia dell'11 agosto 2017, n. 17.*

Con l'originale notificato del presente atto si depositano l'estratto della determinazione del Consiglio dei ministri del 13 ottobre 2017 con allegata relazione del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

Roma, 26 ottobre 2017

*L'Avvocato dello Stato: MARRONE*

17C0269

N. 86

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 novembre 2017  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Ufficio stampa e documentazione della Regione - Predeterminazione criteri per la selezione del personale, profili professionali e trattamenti economici con decreto dell'assessore regionale, previa deliberazione di Giunta e contrattazione collettiva con la Federazione nazionale della Stampa italiana, firmataria del CCNL dei giornalisti.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Esenzione *ticket* per minori affetti dall'autorità giudiziaria.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Contributi ai Comuni per la redazione del piano amianto. Impresa e imprenditore - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Istituzione di un fondo di sostegno alle imprese.**

**Imposte e tasse - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Tassa automobilistica regionale - Omesso, insufficiente o tardivo versamento - Riscossione mediante iscrizione a ruolo delle somme dovute - Riferimento al triennio 2017-2019.**

**Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Istituzione del comitato promotore delle «Vie del Vento».**

**Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Piani paesaggistici territoriali.**

**Demanio - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Canoni per l'utilizzo del demanio marittimo.**

**Sanità pubblica - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Qualificazione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente come ente del settore sanitario.**

**Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Personale dipendente dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale.**

**Professioni - Norme della Regione Siciliana - Legge di stabilità regionale - Valorizzazione delle competenze degli operatori del settore motorio e sportivo.**

– Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I, artt. 12 [, comma 3], 17, 23, 26, 34, 43, 48, 50, 54, 55 e 56.



Ricorso ex art. 127 costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato codice fiscale n. 80224030587, fax 06/96514000 e Pec roma@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione siciliana, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 12; 17; 23; 26; 34; 43; 48; 50; 54; 55 e 56 della legge regionale Sicilia n. 16 dell'11 agosto 2017, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. legge di stabilità regionale. Stralcio I», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Sicilia n. 35 S.O. n. 29 del 25 ottobre 2017, giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 24 ottobre 2017.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione siciliana abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, «Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana», e successive integrazioni e modificazioni, in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

## MOTIVI

### 1. L'art. 12 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola gli articoli 117, comma 2, lett. l); 3 e 97 della Costituzione.

L'art. 12 prevede che l'Ufficio stampa e documentazione della Regione presso la Presidenza della Regione sia un ufficio alle dirette dipendenze del Presidente della Regione ed il comma 3 indica che «i criteri per la selezione del personale, i profili professionali e relativi trattamenti economici sono predeterminati con, decreto dell'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, previa deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta dell'Assessore medesimo e previa contrattazione collettiva con la Federazione nazionale della Stampa italiana firmataria del CCNL dei giornalisti».

Al riguardo, il recente atto di indirizzo per la riapertura dei tavoli di contrattazione a firma del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione trasmesso all'Aran e ai comitati di settore in data 6 luglio 2017 prevede espressamente che il tema del personale addetto alle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni potrà essere affrontato in sede di rivisitazione dei sistemi di classificazione professionale.

Ciò posto, la disposizione regionale in esame, prevedendo una procedura al di fuori di quella prevista per il restante personale del comparto regionale, si pone in contrasto con le disposizioni contenute nel titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del decreto legislativo n. 165/2001 e, conseguentemente con l'art. 117, lett. l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile (contratti collettivi). Inoltre, la disposizione regionale contrasta con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione sia rispetto al restante personale della Regione siciliana sia rispetto al personale delle altre regioni italiane, nonché con i principi di buon andamento e imparzialità della Pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

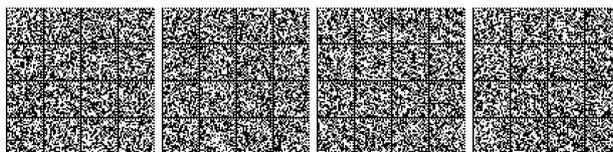
La norma contrasta, peraltro, con il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, la quale ha ribadito più volte che la disciplina del trattamento economico dei pubblici dipendenti è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile.

Al riguardo si evidenzia che con la sentenza n. 189 del 2007 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione analoga (art. 58, comma 1, della legge della Regione Sicilia 18 maggio 1996, n. 33) nella parte in cui prevedeva che il contratto nazionale di lavoro giornalistico si applicasse anche ai giornalisti appartenenti agli uffici stampa degli enti locali. Secondo la citata sentenza, la norma confliggeva con il generale principio secondo il quale il trattamento economico dei dipendenti pubblici, il cui rapporto di lavoro è stato «privatizzato», deve essere disciplinato dalla contrattazione collettiva. Tale principio di diritto privato - fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati - si pone quale limite anche della potestà legislativa esclusiva che lo statuto di autonomia speciale attribuisce alla Regione siciliana all'art. 14, lettera o), in materia di «regime degli enti locali» e lettera q) in materia di «stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione» (sentenze n. 95/2007, n. 106/2005, n. 282/2004, sull'esigenza di uniformità dei rapporti di lavoro tra privati; sentenze n. 308/2006 e n. 314/2003, sul principio della regolazione mediante contratti collettivi del trattamento economico dei dipendenti pubblici privatizzati che si impone anche alle Regioni a statuto speciale).

### 2. L'art. 17 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 17, rubricato «Esenzione ticket per minori affidati all'autorità giudiziaria» introduce una serie di modifiche alla legge regionale 14 aprile 2009, n. 5, ampliando la categoria degli aventi diritto all'esenzione dal ticket per motivi di reddito, mediante l'inclusione anche dei minori affidati per disposizione dell'autorità giudiziaria a famiglie ospitanti dei minori in adozione, per un periodo iniziale di presa in carico pari ad anni due.

La normativa nazionale attualmente in vigore non prevede alcun tipo di esenzione specifica in tal senso.



Il riferimento va, nel dettaglio, all'art. 8, comma 16, della legge n. 537 del 1993 e s.m.i., a norma del quale «sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria di cui ai commi 14 e 15 i cittadini di età inferiore ai sei anni e di età superiore a sessantacinque anni, appartenenti ad un nucleo familiare con un reddito complessivo riferito all'anno precedente non superiore a lire 70 milioni». Ne deriva che, tra gli altri, sono esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria i cittadini di età inferiore ai sei anni, in quanto appartenenti a un nucleo familiare con un reddito complessivo, riferito all'anno precedente, non superiore alla soglia ivi indicata. Pertanto, pur nella consapevolezza della oggettiva difficoltà di individuare un nucleo fiscale di appartenenza per i minori affidati a comunità alloggio, sottratti di fatto alla potestà genitoriale e affidati a strutture ospitanti, si riconosce l'esenzione dal ticket ove di età inferiore a sei anni.

Proprio sulla scorta di tale interpretazione sono stati superati i rilievi mossi, in sede di Comitato LEA in ordine a quanto previsto dall'art. 30, comma 2, legge regionale n. 5/2009 che la legge regionale n. 16/2017 citata, come già detto, modifica.

In sostanza la legge regionale n. 16/2017, introducendo l'art. 17, supera la richiamata interpretazione, finendo per ampliare ulteriormente il novero degli aventi diritto all'esenzione attraverso l'inclusione anche di quei minori per i quali il nucleo fiscale di appartenenza è facilmente individuabile.

Inoltre, va considerato che i minori di anni sei dati in affidamento o in adozione entrano a fare parte del nucleo fiscale dei genitori affidatari/adottivi e, pertanto, godono delle stesse detrazioni fiscali previste per i figli legittimi/naturali, alle medesime condizioni reddituali.

Ne consegue che il diritto all'esenzione riconosciuto dalla normativa in esame si configura come un ulteriore livello di assistenza sanitaria e come tale non previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, recante «definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502» che, peraltro, la Regione siciliana, essendo impegnata nel piano di rientro del disavanzo sanitario non può garantire, neppure con risorse di natura sociale, come riconosciuto dalla sentenza n. 104 del 2013.

Le regioni impegnate nei Piani di rientro dal disavanzo sanitario sono sottoposte al divieto di effettuare spese non obbligatorie ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, come rimarcato, appunto, nella sentenza n. 104 del 2013 citata.

Per le precedenti considerazioni l'art. 17 della legge regionale n. 16/2017, nel disporre l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire ulteriori livelli di assistenza supplementare eccede dalle competenze statutarie di cui agli articoli 14 e 17, viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e conseguentemente e in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Come è stato di recente ribadito dalla Corte proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenza n. 46 del 2015), di regola, «i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004)» (sentenza n. 77/2015).

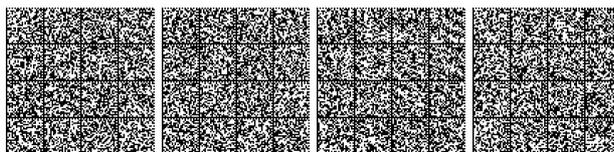
*3. L'art. 23 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola l'art. 81, comma 3 della Costituzione.*

L'art. 23 autorizza l'Assessore regionale per l'energia ad emanare un bando per la concessione dei contributi ai comuni per la redazione del Piano comunale amianto e per gli interventi finalizzati alla rimozione e smaltimento dei manufatti in amianto. Per tali finalità per l'esercizio 2017 è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro a valere sul Fondo di sviluppo e coesione 2014-2020.

Si osserva che, con delibera Comitato interministeriale per la programmazione economica n. 26/2016, a valere sul predetto Fondo 2014-2020, sono state assegnate alla Regione siciliana 2.320,4 milioni di euro per l'attuazione degli interventi inseriti nel Patto per il sud. Tuttavia, tra gli interventi ivi previsti non sembra ricompreso quello di cui all'articolo in oggetto. Pertanto, non sussistendo la copertura ivi indicata, la disposizione comporta la violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione ed eccede dalle competenze statutarie di cui agli articoli 14 e 17.

L'art. 81, comma 3, della Costituzione dispone, infatti, che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

In applicazione di tale principio generale di contabilità che vincola anche le regioni a statuto speciale e le province autonome, ciascuna legge che comporti oneri nuovi o maggiori deve indicare espressamente per ciascun anno e per ogni intervento previsto la spesa autorizzata, intesa quale tetto massimo, e che le leggi e i provvedimenti con effetti onerosi a carico dei bilanci pubblici devono contenere la previsione e la copertura dell'onere stesso riferita ai bilanci annuali e pluriennali.



La Corte, richiamando i propri precedenti in tema di chiarezza e solidità del bilancio ai quali si ispira l'art. 81 della Costituzione (sentenze n. 131/2012; n. 272 e n. 106 del 2011) e di copertura di nuove spese (sentenze n. 131/2012 citata e n. 100/2010), ha sottolineato lo stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge stessa, al fine di evitare che gli effetti possano dare luogo a stanziamenti privi della corrispondente copertura.

4. *L'art. 26 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola l'art. 117, comma 1 della Costituzione.*

L'art. 26 istituisce un fondo a sostegno delle imprese e/o per favorire la loro defiscalizzazione, introducendo, così, una misura rilevante ai fini della normativa europea e nazionale in tema di aiuti di stato; infatti, l'efficacia della norma non risulta subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, ai sensi degli artt. 107 e 108 del TFUE. Inoltre, con riferimento alle risorse del FSC 2014-2020, indicate come copertura finanziaria dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 2 dell'articolo in esame, si osserva che con delibera Comitato interministeriale per la programmazione economica a 26/2016 a valere sul FSC 2014-2020 sono state assegnate alla Regione siciliana 2.320,4 milioni di euro per l'attuazione degli interventi inseriti nel Patto per il sud.

Tra gli interventi ivi previsti, tuttavia, non sembra ricompreso quello di cui all'articolo in oggetto. Pertanto, non sussiste la copertura ivi indicata. Pertanto, la disposizione regionale viola sia l'art. 81, comma 3, della Costituzione, sia l'art. 117, comma 1, laddove stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dalle regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ed eccede dalle competenze di cui agli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione siciliana.

Anche in questo caso va ricordato che l'art. 81, comma 3, della Costituzione dispone, infatti, che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

In applicazione di tale principio generale di contabilità che vincola anche le regioni a statuto speciale e le province autonome, ciascuna legge che comporti oneri nuovi o maggiori deve indicare espressamente per ciascun anno e per ogni intervento previsto la spesa autorizzata, intesa quale tetto massimo e che le leggi e i provvedimenti con effetti onerosi a carico dei bilanci pubblici devono contenere la previsione e la copertura dell'onere stesso riferita ai bilanci annuali e pluriennali.

Come già evidenziato, la Corte, richiamando i propri precedenti in tema di chiarezza e solidità del bilancio ai quali si ispira l'art. 81 della Costituzione (sentenze n. 131/2012; n. 272 e n. 106 del 2011) e di copertura di nuove spese (sentenze n. 131/2012 citata e n. 100/2010), ha sottolineato lo stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge stessa, al fine di evitare che gli effetti possano dare luogo a stanziamenti privi della corrispondente copertura.

5. *L'art. 34 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola gli articoli 117, comma 2, lett. e), 3, 53 e 97 della Costituzione.*

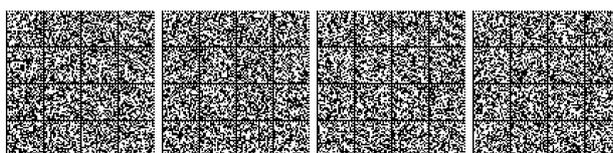
L'art. 34, nel modificare l'art. 19, comma 1, della precedente legge regionale n. 24 del 2016, aggiunge dopo le parole «mancato ravvedimento», l'inciso «per il triennio 2017- 2019». Attraverso l'introduzione del predetto riferimento temporale, viene circoscritta al triennio 2017-2019 l'efficacia della previsione contenuta nell'art. 19, comma 1, della legge n. 24 del 2016, fatta oggetto di una precedente impugnativa costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), 3, 53 e 97 della Costituzione (delibera del Consiglio dei ministri del 2 febbraio 2017).

Tale norma, infatti, ha introdotto, in relazione alla tassa automobilistica regionale, una procedura atipica di riscossione, consistente nella diretta iscrizione a ruolo delle somme dovute in caso di mancato ravvedimento da parte del contribuente. Risulta, così, omessa la fase dell'accertamento e ridotte le garanzie a favore del contribuente previste in questa fase del procedimento impositivo, prodromica alla riscossione coattiva.

L'intervento del legislatore regionale, in pendenza del giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, sebbene apprezzabile nella sua finalità di limitare la durata di tale previsione, mantiene gli stessi vizi già riscontrati nella precedente analoga impugnazione dell'art. 19, comma 1, citato.

Con tale disposizione è stato introdotto all'art. 2 della precedente legge regionale n. 16 del 2015 (Norme in materia di tasse automobilistiche), un comma 2-bis che prevedeva che «...in caso di mancata ravvedimento, la Regione provvede, ai sensi dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, sulla base delle notizie occorrenti per l'applicazione del tributo e per l'individuazione del proprietario del veicolo ... all'iscrizione a ruolo delle somme dovute che costituisce accertamento per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento della tassa automobilistica e l'irrogazione delle sanzioni e dei relativi accessori».

La procedura delineata dalla norma regionale n. 24/2016 - che fa coincidere l'accertamento per l'omesso, insufficiente o tardivo versamento della tassa automobilistica e l'irrogazione delle sanzioni con la diretta iscrizione a ruolo delle somme dovute, ai sensi dell'art. 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 (norma, questa,



espressamente richiamata dal legislatore regionale e che, appunto, disciplina la formazione e il contenuto del ruolo) – recava aspetti di illegittimità costituzionale, in quanto non è consentita né dalla legislazione statale, che disciplina specificamente la tassa automobilistica regionale, né dalle disposizioni generali dell'ordinamento tributario.

Come indicato nella precedente impugnativa, il quadro normativo della materia risulta, infatti, così composto:

1) ai sensi dell'art. 5 comma 52 del decreto-legge n. 953 del 1982, l'azione dell'amministrazione finanziaria per il recupero della tassa auto si prescrive con il decorso del terzo anno successivo a quello in cui doveva essere effettuato il pagamento;

2) l'art. 23 del decreto legislativo n. 504 del 1992, nell'attribuire alle regioni a statuto ordinario il gettito della tassa, attraverso il rinvio al successivo art. 27, opera a sua volta un rinvio alle norme statali che regolano gli analoghi tributi erariali nelle regioni a statuto speciale (tra cui appunto la Sicilia)

3) l'art. 17, comma 10, della legge n. 449 del 1997 demanda alle regioni la riscossione, accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni e il contenzioso amministrativo, rinviando alle modalità stabilite con apposito decreto ministeriale;

4) l'art. 3 del decreto ministeriale n. 418 del 1998, attuativo della predetta norma, e significativamente rubricato «Accertamento, recupero, rimborsi», al comma 1 stabilisce che l'accertamento del regolare assolvimento delle tasse automobilistiche con il conseguente recupero o rimborso sono svolti dalle regioni a mezzo dei propri uffici individuati secondo gli ordinamenti regionali e, il successivo comma 2, poi, precisa che «la riscossione coattiva delle tasse automobilistiche è svolta a norma del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43».

Da tale quadro normativo risulta, pertanto, evidente che la volontà del legislatore statale è quella di mantenere ferma, anche per la tassa automobilistica regionale, come per gli altri tributi, la distinzione tra le varie fasi del procedimento impositivo e, in particolare, quella tra accertamento e riscossione coattiva. In sostanza, anche per la tassa auto, solo in caso di mancato pagamento spontaneo da parte del contribuente a seguito delle procedure di accertamento e alla scadenza dei termini previsti, può essere attivata la fase della riscossione coattiva, mediante iscrizione a ruolo del debito d'imposta, quale fase patologica di applicazione del tributo dovuto.

Come precisato della giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione, sentenza n. 1658 del 24 gennaio 2013), in ambito tributario la tipizzazione degli atti del procedimento impositivo, peraltro secondo una scansione cronologica precisa, assume un rilievo essenziale, in quanto funzionale all'esigenza dello Stato di riscuotere i crediti tributari. Peraltro, quando il legislatore tributario ha ritenuto praticabile un percorso diverso e semplificato, in ragione di esigenze di razionalizzazione e di contrasto all'evasione, lo ha fatto adottando specifiche norme, quali quelle contenute nell'art. 29 del decreto-legge n. 78 del 2010, rubricato «Concentrazione della riscossione nell'accertamento», limitandolo comunque solo a determinati tributi e a determinate annualità d'imposta.

Al di fuori, dunque, delle ipotesi espressamente delineate dal legislatore statale, non è legittimo l'intervento del legislatore regionale di prevedere procedure atipiche di riscossione della tassa automobilistica, omettendo la fase dell'accertamento, quale fase del procedimento impositivo prodromica alla riscossione coattiva, e riducendo così le garanzie partecipative in favore del contribuente.

La norma regionale si pone, pertanto, in contrasto anche con le disposizioni a tutela del contribuente contenute nella legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente), che, com'è noto, in attuazione degli articoli 3, 23, 53 e 97 della Costituzione, costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario.

Si evidenzia, inoltre, che, come più volte chiarito dalla Corte (da ultimo, con le sentenze n. 199 e 242 del 2016), la tassa automobilistica regionale ha natura di tributo proprio derivato, «con tutte le conseguenze che si devono trarre riguardo alla potestà legislativa regionale». Pertanto è inibito al legislatore regionale un qualsiasi intervento che incida su un aspetto della disciplina sostanziale del tributo, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

*6. L'art. 43 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 43 prevede la costituzione di un Comitato promotore delle «Vie del Vento» composto da delegati del Presidente del libero Consorzio, dai Sindaci dei comuni interessati, da rappresentanti della locale Camera di commercio e delle aziende le cui attività si svolgono nel territorio attraversato dalle «Vie del Vento». Il regolamento di attuazione è approvato dal Presidente della Regione entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Al riguardo, la disposizione è illegittima nella parte in cui non prevede che il presupposto della partecipazione al Comitato avvenga a titolo gratuito, nel rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 intitolato «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», violando così anche il principio di coordinamento della finanza pubblica sancito all'art. 117, comma terzo, della Costituzione e le competenze di cui agli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione Sicilia.



7. L'art. 48 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 48 dispone che i Piani paesaggistici territoriali, nell'individuare le specifiche aree di tutela e predisporre le conciate prescrizioni d'uso, nel rispetto dei principi di cui all'art. 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, devono prevedere la possibilità che le opere di pubblica utilità realizzate da enti pubblici o società concessionarie di servizi pubblici e con esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche, siano realizzabili, previa specifica valutazione da effettuarsi caso per caso della concreta compatibilità con i valori paesaggistici oggetto di protezione, considerando nel complesso del progetto anche le possibili soluzioni in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità.

La previsione del comma 1 esclude, per legge, la possibilità della cosiddetta «opzione zero» in sede di valutazione della compatibilità paesaggistica della realizzazione, in aree vincolate, di una eterogenea pluralità di «opere di pubblica utilità», riducendo il potere autorizzativo alla sola prescrizione di modalità di mitigazione dell'impatto dell'opera sul paesaggio. In sostanza, opere di potenziale forte impatto paesaggistico, quali i parchi eolici, gli impianti per produzione di energia idroelettrica, ma anche opere di ricettività turistico-alberghiera che fossero qualificate di pubblica utilità dalla legislazione regionale, risulterebbero, in base alla norma in esame, già autorizzate *ex lege* nel «se» possano essere realizzate, con svuotamento della pur necessaria autorizzazione paesaggistica (a valle del piano paesaggistico), in tal modo vincolata ad assentire l'intervento e, come detto, ridotta alla esclusiva possibilità di dettare misure di mitigazione.

Tale previsione svuota di contenuto reale il controllo di tutela paesaggistica riservato in tutta la sua pienezza, con norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica.

La disposizione regionale in esame viola, altresì, la norma di grande riforma economico sociale contenuta nell'art. 143 del codice, che, nel dettare i contenuti possibili del piano paesaggistico, non prevede affatto una tale limitazione al potere di autorizzazione paesaggistica.

Il comma 2 stabilisce che la procedura di valutazione è avviata con istanza avanzata dal proponente l'opera all'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana. La valutazione si conclude entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza ed è espressa con delibera della Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana.

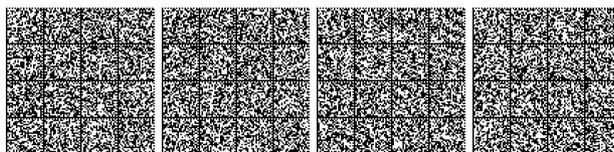
Merita censura, altresì, la norma in esame, che attribuisce all'organo politico - la Giunta regionale su proposta dell'Assessore regionale - la decisione sull'istanza avanzata dal proponente, sottraendo tale potere alla competenza naturale degli organi tecnici di valutazione di compatibilità ambientale degli interventi progettati.

È noto che le disposizioni di cui agli articoli 143 e 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio sono state qualificate come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 164 del 2009, n. 238 del 2013 e n. 210 del 2014). Esse, in quanto tali, si impongono anche alla potestà legislativa primaria delle regioni ad autonomia speciale.

Con il successivo comma 3 «Le opere di cui al comma 1 nonché le attività estrattive che, prima della data di adozione dei singoli Piani paesaggistici territoriali, abbiano già ricevuto il nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni comunque denominate da parte di una Amministrazione regionale o locale competente in materia di tutela paesaggistica territoriale ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004, ovvero per i quali la Regione abbia già rilasciato atti di intesa allo Stato, possono essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità ivi previste, senza ulteriori valutazioni.»

Se le disposizioni ivi contenute al comma 3 dell'art. 48, fossero riferibili esclusivamente ad opere pubbliche dello Stato, per le quali lo Stato abbia chiesto l'intesa ai sensi della legislazione vigente, allora il comma non presenterebbe profili di criticità. Diversamente, ove, invece, esse fossero riferibili a tutte le opere del comma 1 e alle attività estrattive, anche proposte da privati o da altri soggetti diversi dallo Stato; non essendo agevole comprendere se il testo si risolva in una mera salvezza dei procedimenti autorizzatori già conclusi (nel qual caso nulla quaestio), la norma è censurata come incostituzionale per violazione dell'art. 146 del codice laddove intenda derogare al regime ordinario e disporre per legge la conclusione favorevole anche di procedimenti ancora in itinere.

Conclusivamente, per le esposte ragioni, l'art. 48 viola il Codice dei beni culturali e del paesaggio, decreto legislativo n. 42/2004, l'art. 9 e l'art. 117, lett. s), della Costituzione e l'art. 14 dello Statuto della Regione, che, sebbene affidi alla Regione legislazione esclusiva in materia di tutela del paesaggio (lett. n), stabilisce che la stessa debba esercitarla nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato e nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica.



8. *L'art. 50 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 50, prevedendo che «I canoni per l'utilizzo del demanio marittimo, ivi compresi i canoni ricognitori, non sono dovuti per lo svolgimento di feste religiose o civili riconosciute dalla Regione», viola l'art. 11, comma 3, della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica; alla luce sia del codice della navigazione, che non contempla ipotesi di utilizzo gratuito del demanio marittimo da parte di privati - prevedendo, tutt'al più, un canone ricognitorio nelle concessioni per fini di beneficenza e per altri fini di pubblico interesse, ai sensi dell'art. 39, secondo comma, del Codice della Navigazione, sia il principio di ragionevolezza, atteso che la prevista non debenza dei canoni, anche ricognitori, appare misura generalizzata e non limitata alle sole concessioni che, laddove interessate dallo svolgimento delle feste in discorso, potrebbero subire un pregiudizio per l'ordinario svolgimento dell'attività di impresa.

Per le precedenti considerazioni l'art. 50 della legge regionale n. 16/2017 eccede dalle competenze statutarie di cui agli articoli 14 e 17 e viola il principio di contenimento della spesa pubblica, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e conseguentemente e in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Come la Corte ha di recente ribadito proprio con riguardo alla Regione siciliana, che «(sentenza n. 46 del 2015), [...] di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004)» (sentenza n. 77/2015).

9. *L'art. 54 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola gli articoli 81, comma 3, e 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 54, che aggiunge il comma 2-ter e 2-quater all'art. 90 della legge regionale 3 maggio 2001, n. 6, definisce e qualifica l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) quale ente del settore sanitario di cui al comma 3 dell'art. 4 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 e successive modifiche ed integrazioni e di cui alla legge regionale 29 dicembre 2008, n. 25.

In disparte la questione che l'Agenzia non svolge attività prettamente o prevalentemente sanitaria, tale previsione è in contrasto con gli articoli 1, 3 e 4 del decreto legislativo n. 502/1992, che non prevede tale tipologia di ente quale ente del Servizio sanitario nazionale.

Pertanto, l'articolo si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, in materia di tutela della salute e di coordinamento della finanza pubblica e con l'art. 81 della Costituzione in quanto suscettibile di generare oneri a carico del Servizio sanitario nazionale non quantificati e non coperti ed eccede dalle competenze statutarie di cui all'art. 17, lett. b) e c).

Per le precedenti considerazioni l'art. 54 della legge regionale n. 16/2017 citato eccede dalle competenze statutarie di cui agli articoli 14 e 17 e viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e conseguentemente e in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

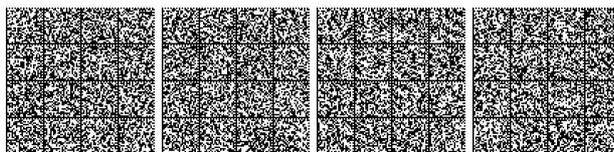
Si richiamano al riguardo i principi affermati dalla Corte nella già citata sentenza n. 77/2015.

10. *L'art. 55 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola l'art. 117, comma 2, lett. 1), della Costituzione.*

L'art. 55 dispone, ai fini della riqualificazione professionale del personale dipendente, l'applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro Sanità al personale dipendente dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, ivi compreso il personale in comando, e la conseguente applicazione di tutti gli istituti contrattuali.

Al riguardo, si evidenzia preliminarmente che già l'art. 90 della legge regionale n. 6/2001, nel disciplinare l'istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, dispone al comma 2-bis che «al personale dell'Agenzia, ivi comprese le figure dirigenziali, si applica il Contratto collettivo nazionale del servizio sanitario».

Premesso ciò, si rileva che la previsione in esame, laddove include anche il personale in posizione di comando nell'ambito applicativo del CCNL Sanità, non appare coerente con la normativa vigente in materia di comando ed in particolare con il disposto normativo di cui all'art. 70, comma 12, del decreto legislativo n. 165/2001, secondo cui «In tutti i casi, anche se previsti da normative speciali, nei quali enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici o altre amministrazioni pubbliche, dotate di autonomia finanziaria sono tenute ad autorizzare la utilizzazione da parte di altre pubbliche amministrazioni di proprio personale, in posizione di comando, di fuori ruolo, o in altra analoga posizione, l'amministrazione che utilizza il personale rimborsa all'amministrazione di appartenenza l'onere relativo al trattamento fondamentale».



L'art. 55, nella sua formulazione letterale, si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nella parte in cui individua il comparto di riferimento del personale *de quo* in violazione delle disposizioni contenute nel titolo III (Contrattazione collettiva e rappresentatività sindacale) del decreto legislativo 165/2001. Infatti, come costantemente affermato dalla Corte costituzionale, sono lesive della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile le norme regionali contenenti l'individuazione della disciplina giuridica ed economica dei dipendenti regionali, anche laddove siano meramente ripetitive di clausole contrattuali collettive. Secondo il consolidato orientamento della Corte (*ex multis* sentenze n. 151/2010, 7/2011, 77/2011, 286/2013 e 61/2014), infatti, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei pubblici dipendenti è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione). Ecce, peraltro anche dalla competenza di cui agli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione.

*11. L'art. 56 della legge Regione Sicilia n. 16/2017 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

L'art. 56, nel sostituire l'art. 1 della legge regionale n. 29/2014, dispone che «1. Al fine di valorizzare la pratica dell'attività fisica e di garantire il corretto svolgimento delle attività fisicomotorie nonché di salvaguardare la tutela della salute, la Regione riconosce e valorizza le competenze degli operatori del settore motori o e sportivo, con particolare riguardo ai soggetti in possesso della laurea in Scienze motorie di cui al decreto legislativo 8 maggio 1998, n. 178 o del diploma universitario dell'Istituto superiore di educazione fisica (ISEF) di cui alla legge 7 febbraio 1958, n. 88. Nelle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private sia ai fini del mantenimento della migliore efficienza fisica nelle differenti fasce d'età e nei confronti delle diverse abilità sia ai fini di socializzazione e di prevenzione, la Regione riconosce l'esercizio dell'attività professionale esclusivamente svolta da soggetti in possesso di laurea in Scienze motori e o del diploma ISEF.»

2. La Regione, nell'ambito della diffusione della pratica e dell'esercizio delle attività fisico-motorie, promuove la tutela dei praticanti allo scopo di migliorarne la qualità della vita e il benessere.»

Al riguardo si evidenzia che i professori di educazione fisica, i cosiddetti diplomati ISEF o i più recenti laureati in scienze motorie, in quanto operatori formati per il settore dell'istruzione e dello sport, non sono da equiparare ai fisioterapisti, che sono professionisti sanitari il cui profilo è previsto dal decreto ministeriale 14 settembre 1994, n. 741 ed il cui percorso formativo e la laurea triennale abilitante all'esercizio della relativa professione sanitaria.

Sul punto si evidenzia che l'art. 2, comma 7 del decreto legislativo n. 178/1998 prevede che: «Il diploma di laurea in scienze motorie non abilita all'esercizio delle attività professionali sanitarie di competenza dei laureati in medicina e chirurgia e di quelle di cui ai profili professionali disciplinati ai sensi dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni».

Relativamente alla materia delle professioni, oggetto di competenza concorrente, la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata ha evidenziato che il legislatore regionale è tenuto a rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi titoli abilitanti, è riservata allo Stato (sentenze n. 153/2006 e n. 300/2007), ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. La Regione, pertanto, eccede anche dalle competenze statutarie sancite negli articoli 14 e 17.

*P. Q. M.*

*Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 12; 17; 23; 26; 34; 43; 48; 50; 54; 55; e 56 della legge regionale Sicilia n. 16 dell'11 agosto 2017, recante «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I indicata in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.*

*Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 ottobre 2017.*

Roma, 24 ottobre 2017

*p. Il Vice avvocato generale dello Stato: PALMIERI*

*Vice avvocato generale: DE BELLIS*



N. 178

*Ordinanza del 13 dicembre 2016 del Tribunale di Torino  
nel procedimento civile promosso da E. A. S. contro Inps e Comune di Torino*

**Straniero - Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori - Condizioni - Titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.**

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 65, comma 1, come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013).

**Straniero - Assegno di maternità - Condizioni - Titolarità del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo.**

- Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 74, comma 1.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE LAVORO

La ricorrente è cittadina marocchina, legalmente soggiornante nel territorio italiano in via continuativa quantomeno dal 27 settembre 2010 (secondo quanto risulta dalla carta di identità prodotta), con permesso di soggiorno rilasciato per motivi familiari (attualmente con scadenza 3 luglio 2017), ossia per coesione con il marito, E. M. A.; questi è soggiornante in Italia dal 2003 ed è munito di permesso di soggiorno per motivi di lavoro, scadente il 18 agosto 2017.

La coppia ha tre figli, nati a Torino e tutti muniti di regolare permesso di soggiorno: S. nata ..., H. nata ..., e M. nato...

La ricorrente il 28 luglio 2014 proponeva una duplice domanda al Comune di Torino, una relativa all'assegno di maternità ai sensi art. 66 della legge n. 448/1998 (poi sostituito dall'art. 74 decreto legislativo n. 151/2001) e l'altra in merito all'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori ai sensi dell'art. 65 della stessa legge: le domande erano corredate dal calcolo della situazione economica (ISE) che certificava l'idoneità reddituale della signora di percepire le prestazioni richieste.

Tutti i fatti sinora richiamati non sono contestati e per gli stessi vi è prova documentale. La domanda veniva rigettata in quanto la richiedente non era in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti. Implicitamente veniva quindi riconosciuto che la ricorrente era in possesso dei requisiti familiari e reddituali per ottenere il beneficio richiesto; ciò è ammesso anche nella memoria di costituzione del Comune. L'unico motivo di diniego delle due previdenze è costituito dalla mancanza del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, del quale la ricorrente pacificamente non è in possesso.

Proponeva quindi azione giudiziaria per ottenere l'accertamento del proprio diritto a godere dell'assegno di maternità e per nuclei familiari con almeno tre figli minori e la condanna del comune e dell'I.N.P.S. al pagamento delle medesime provvidenze.

Si costituiva il comune il quale chiedeva il rigetto della domanda in quanto la ricorrente non è munita né della carta di soggiorno né del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo: l'istituto si qualificava come mero ente pagatore e si rimetteva alle difese svolte dal Comune di Torino.

Il giudice, dopo aver concesso alle parti il termine per note e fissata udienza di discussione sul punto, ritiene necessario sollevare questione di legittimità costituzionale in merito all'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come modificato dall'art. 13, comma 1, legge n. 97/2013, nella parte in cui prevede che gli assegni di cui all'art. 65 della legge n. 448/1998 sia riservato ai «cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nonché dai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente» e in merito all'art. 74, comma 1, decreto legislativo n. 151/2001, laddove prevede che «Per ogni figlio nato dal 1° gennaio 2001, o per ogni minore in affidamento preadottivo o in adozione senza affidamento dalla stessa data, alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che non beneficiano dell'indennità di cui agli articoli 22, 66 e 70 del presente testo unico, è concesso un assegno di maternità pari a complessive L. 2.500.000». in quanto limitano l'accesso alla previdenza ai cittadini non comunitari in possesso della carta di soggiorno (attualmente permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti).



### 1) Rilevanza.

La rilevanza delle norme indicate è evidente in quanto è l'unica ostativa al diritto della ricorrente. La medesima ha infatti dimostrato di possedere i requisiti familiari per ottenere il pagamento dell'assegno sociale: prova ne sia che il Comune, in sede amministrativa, ha respinto la domanda proprio sulla base della mancanza di titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

La ricorrente ha inoltre dimostrato di essere soggiornante in Italia da più di 5 anni, legalmente e in modo continuativo.

Si osserva quindi che, a mente degli articoli 65 legge n. 448/1998 e 74 decreto legislativo n. 151/2001 (norme su cui si chiede lo scrutinio di costituzionalità), la domanda giudiziale non potrebbe che essere rigettata, visto il chiaro tenore di tale disposizione.

Di converso, qualora la norma fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, il ricorso della signora E. A. sarebbe accolto, avendo costei dimostrato di possedere i requisiti fondanti il diritto al percepimento di entrambi gli assegni.

Non si ritiene possibile procedere alla disapplicazione della normativa in questione, in quanto il contrasto che parte ricorrente rileva con la normativa comunitaria riguarda norme di principio, espresse in direttive, e alle quali l'Italia ha comunque dato attuazione (proprio con la legge n. 97/2013), anche se, secondo l'interpretazione attrice, in modo non completo ed insufficiente.

Neppure vi è spazio per un'interpretazione costituzionalmente adeguata della normativa di cui si richiede il vaglio di costituzionalità, la quale richiama espressamente un requisito, il possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo: non si vede come il giudice possa trovare un equivalente allo stesso agendo in via interpretativa.

Ancora, non è possibile ritenere che la normativa italiana sia superata dall'accordo Euro-Mediterraneo con il Regno del Marocco il quale prevede, come si rileva dallo stesso art. 65 di tale accordo, citato nel corpo del ricorso, l'estensione ai lavoratori marocchini e ai loro familiari conviventi degli istituti di previdenza sociale, mentre gli assegni oggi richiesti appartengono all'area dell'assistenza sociale, essendo totalmente scollegati dall'esistenza di un rapporto di lavoro e dal versamento di contribuzione. In altre parole, non può trovare applicazione l'art. 65 dell'accordo con il Regno del Marocco perché la ricorrente non agisce esercitando un diritto in quanto familiare convivente di un lavoratore marocchino, ma come titolare di un autonomo diritto a godere di una prestazione assistenzialistica.

### 2) Non manifesta infondatezza.

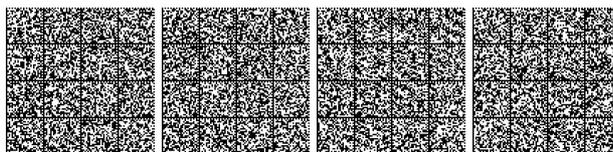
La non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata trova riscontro nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale si è pronunciata più volte in merito al diritto dei cittadini stranieri a godere di previdenze il cui riconoscimento è stato limitato, dalla legge dello Stato, al possesso dell'allora carta di soggiorno. In particolare:

Sentenza n. 306/2008: dove afferma che «sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale, quale l'indennità di accompagnamento... al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito. Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza. Ne consegue il contrasto delle disposizioni sopra censurare non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli articoli 32 e 38 Cost., nonché — tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona — con l'art. 2 della Costituzione».

Ivi si è precisato che è possibile subordinare l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata: ma «una volta, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»;

Sentenza n. 11/2009: con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;

Sentenza n. 187/2010: in tale sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità, di cui all'art. 13 della legge 30 marzo



1971, n. 118. La Corte ha precisato che «ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discrimina tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall’art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo»: tale affermazione appare conferente con la previdenza oggi considerata (assegno sociale), la quale è per l’appunto destinata a far fronte alle esigenze di sostentamento di chi possiede un reddito particolarmente basso;

Sentenza n. 40/2013: collocandosi nel medesimo solco, la Corte costituzionale ha affermato che «ove si tratti, come nei casi allora delibati, di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito — qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all’art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea»;

Sentenza n. 22/2015: in tale pronuncia la Corte costituzionale, nel dichiarare l’illegittimità dell’art. 80, comma 19, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione e dell’indennità per ciechi civili, afferma «ove così non fosse, d’altra parte, specifiche provvidenze di carattere assistenziale — inerenti alla sfera di protezione di situazioni di inabilità gravi e insuscettibili di efficace salvaguardia al di fuori degli interventi che la Repubblica prevede in adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) — verrebbero fatte dipendere, nel caso degli stranieri extracomunitari, da requisiti di carattere meramente “temporale”, del tutto incompatibili con l’indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni: i quali requisiti ineluttabilmente finirebbero per innestare nel tessuto normativo condizioni incoerenti e incompatibili con la natura stessa delle provvidenze, generando effetti irragionevolmente pregiudizievoli rispetto al valore fondamentale di ciascuna persona»;

Sentenza n. 230/2015: con riferimento alla pensione di invalidità civile per sordi e all’indennità di comunicazione, è stata ribadita l’illegittimità della disposizione censurata trattandosi «di prestazioni economiche peculiari, che si fondano sull’esigenza di assicurare — in una dimensione costituzionale orientata verso la solidarietà come dovere inderogabile (art. 2 Cost.), verso la tutela del diritto alla salute anche nel senso dell’accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla (art. 32 Cost.), nonché verso la proiezione sociale più ampia e sostenibile (art. 38 Cost.) — un ausilio in favore di persone svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l’ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento: benefici erogabili, quanto alla pensione, in presenza di condizioni reddituali limitate, tali, perciò, da configurare la medesima come misura di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa. La discriminazione che la disposizione *de qua* irragionevolmente opera nei confronti dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti, con l’attribuzione di un non proporzionato rilievo alla circostanza della durata della permanenza legale nel territorio dello Stato, risulta, d’altra parte, in contrasto con il principio costituzionale — oltre che convenzionale — di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.)».

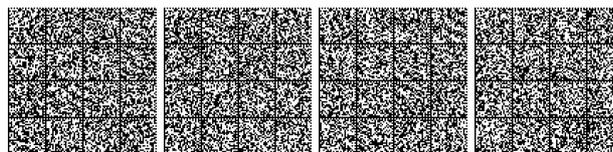
La normativa oggi in esame, infatti, subordina per i soli stranieri il diritto al godimento dell’assegno sociale alla titolarità della carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo).

I precetti costituzionali che si assumono poter essere violati sono, in particolare:

l’art. 3, in quanto si introduce una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri, entrambi legalmente soggiornanti nel territorio nazionale, laddove soltanto per i secondi è previsto l’ulteriore requisito di essere in possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo.

Sempre il medesimo articolo sarebbe violato, sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto non appare ragionevole subordinare il diritto al sostentamento non (solo) al requisito del legale soggiorno in Italia, ma alla titolarità della carta o del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Appare infatti un’ulteriore ingiustificata discriminazione quella che si verrebbe a creare tra cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia e titolari di carta o permesso di soggiorno CE di lungo periodo, e cittadini stranieri in ipotesi legalmente soggiornanti per il medesimo periodo ma privi di tale certificazione, in particolare, appare irragionevole sottoporre il diritto alla ricezione di tali assegni al possesso del permesso di soggiorno CE di lungo periodo, per ottenere il quale, come emerge dalla normativa, è necessario il possesso di un certo reddito minimo<sup>(1)</sup>. Infatti, da un lato la legge prevede che gli assegni di maternità e per nucleo familiare numeroso siano concessi solo alle madri dotate di un reddito inferiore ad una certa soglia: dall’altro, esclude dalla percezione di tali assegni le cittadine straniere che non abbiano un reddito sufficientemente alto da permettere loro di ottenere il permesso di soggiorno CE di lungo periodo;

(1) Art. 9, comma 1, legge n. 286/1998: «Lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell’art. 29, comma 3 (...)».



art. 10, comma 2, in combinato disposto con l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, che vieta ogni discriminazione in merito all'origine nazionale: la norma introduce, al contrario, un trattamento diversificato tra cittadini italiani e stranieri in ordine al godimento del diritto degli assegni richiesti, subordinandolo solo per questi ultimi al possesso della carta o del permesso di soggiorno CE di lungo periodo;

l'art. 38, in quanto il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino straniero, legalmente soggiornante in Italia da più di 5 anni (parametro che appare ragionevole anche alla luce della citata giurisprudenza costituzionale), viene limitato dal possesso di una certificazione di tipo amministrativo.

Per quanto finora esposto, le critiche in merito all'incostituzionalità della norma non appaiono manifestamente infondate e quindi è necessario che la questione sia rimessa alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Il giudice, visto l'art. 23, legge n. 53/1987;*

*accertata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, sospende il giudizio e rimette gli atti alla Corte costituzionale affinché la stessa si pronunci, adottando i provvedimenti di competenza, in merito alla costituzionalità dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come modificato dall'art. 13, comma 1, legge n. 97/2013 e dell'art. 74, comma 1, decreto legislativo n. 151/2001 per contrasto con gli articoli 3, 10 comma 2 (con riferimento all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) e 38 della Costituzione;*

*manda alla cancelleria di notificare il presente provvedimento alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri nonché di comunicarlo ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Torino, 13 dicembre 2016

*Il Giudice: MOLLO*

17C00284

N. 179

*Ordinanza del 2 febbraio 2017 del Tribunale di Siracusa nel procedimento penale  
a carico di Caruso Angelo, Bona Sebastiana e Amara Piero*

**Reati e pene - Frode all'IVA - Prescrizione - Applicazione dell'art. 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come interpretato dalla Corte di giustizia europea, sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco, in riferimento agli artt. 160, terzo comma, e 161, secondo comma, cod. pen.**

- Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), art. 2.

TRIBUNALE DI SIRACUSA

SEZIONE PENALE

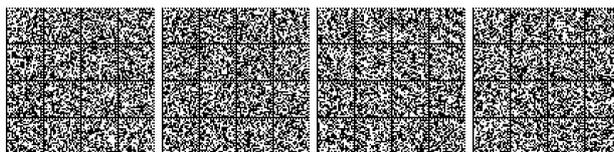
In sede di appello ex art. 322-bis del codice di procedura penale;

Il Tribunale di Siracusa, Sezione Penale, composto dai magistrati:

dott.ssa Giuseppina Storaci, Presidente;

dott.ssa Venera Condorelli, Giudice estensore;

dott. Mario Santoro, Giudice on.;



Esaminato l'atto di appello proposto dal pubblico ministero presso il Tribunale di Siracusa avverso l'ordinanza emessa il 27 febbraio 2015 con cui il Tribunale di Siracusa ha disposto la revoca, limitatamente a Ferraro Alessandro, del decreto di sequestro preventivo emesso dal GIP presso il Tribunale di Siracusa in data 8 marzo 2012, nonché del decreto di sequestro preventivo emesso dal GIP presso il Tribunale di Siracusa in data 4 giugno 2012 nei confronti di Bona Sebastiana e Amara Pietro;

Letti gli atti del procedimento penale iscritto ai numeri 27/2016 T.L. Seq. e 10158/2010 R.G.N.R. a carico di:

Caruso Angelo, nato a Pachino (SR) il 14 novembre 1946;

Ferraro Alessandro, nato a Napoli il 10 aprile 1971;

Bona Sebastiana, nata ad Augusta 22 agosto 1970;

Amara Piero, nato ad Augusta il 24 aprile 1969;

Imputati:

Bona Sebastiana e Amara Piero.

1) Per il delitto previsto dagli articoli 110 codice penale, 2 del decreto legislativo 74/00 perché — in concorso tra di loro, nella qualità di amministratore di diritto (Bona) e di fatto (Amara) della GI.DA S.r.l. ed al fine di evadere le imposte sui redditi e sul valore aggiunto — indicavano nel modello unico 2007 della stessa GI.DA S.r.l. elementi passivi fittizi utilizzando fatture per operazioni inesistenti provenienti dalla Comin S.r.l. e dalla Pegaso S.r.l. (per un imponibile complessivo di euro 400.000 con imposta evasa pari euro 212.000 oltre sanzioni.

Nello specifico, utilizzavano le fatture:

numeri 21 del 5 aprile 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 29 del 3 maggio 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 33 del 1° giugno 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 41 del 2 luglio 2007 (imponibile oltre IVA), 48 del 6 agosto 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA) emesse dalla Pegaso S.r.l.;

numeri 13 del 17 aprile 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 19 del 30 maggio 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 28 del 28 giugno 2007 (imponibile oltre IVA), 35 del 27 luglio 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), 40 del 27 agosto 2007 (imponibile 40.000 oltre IVA), emesse dalla Comin S.r.l.;

fatture aventi ad oggetto acconti e saldo per la «progettazione esecutiva e analisi e indicazione in concreto dei costi di realizzazione di n. 2 impianti fotovoltaici denominati GI.DA1 e GI.DA2» tutte emesse e saldate nel 2007 a fronte di una progettazione che veniva in realtà depositata parzialmente soltanto alla fine del 2008 e da soggetto diverso dalla Comin S.r.l. e dalla Pegaso S.r.l. (ing. Navanteri Marcello) al quale veniva, peraltro corrisposta dalla GI.DA. S.r.l. (e per l'intera progettazione) la complessiva somma di euro 30.720 tra il maggio ed il luglio del 2009.

In Siracusa, nella dichiarazione dei redditi 2007 (presentata il 29 settembre 2008).

Ferraro Alessandro e Caruso Angelo.

2) Per il delitto previsto dagli articoli 81, 110 c.p. e 8 del decreto legislativo 74/00 perché — con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra di loro nella qualità:

Ferraro Alessandro di amministratore di fatto della Comin S.r.l. e della Pegaso S.r.l.;

Caruso Angelo di amministratore di diritto, della Comin S.r.l. e della Pegaso S.r.l.;

ed al fine di consentire l'evasione delle imposte sui redditi (IRES e IRAP) e sul valore aggiunto. (IVA) alla GI.DA — emettevano e rilasciavano le fatture per operazioni inesistenti descritte nel capo di imputazione. che precede (per imponibile complessivo di euro 400.000).

Con la recidiva reiterata, specifica per Caruso.

Con la recidiva reiterata specifica infraquinquennale per Ferraro.

In Siracusa, dal 17 aprile 2007 (data della prima fattura emessa in favore della GI.DA S.r.l.) al 27 agosto 2007 (data dell'ultima fattura emessa in favore GI.DA S.r.l.).

3) Per il delitto previsto dagli articoli 110 codice penale e 4 del decreto legislativo 74/00 perché — in concorso tra di loro nella qualità di amministratore di fatto (Ferraro Alessandro) e di diritto (Caruso Angelo) della Comin S.r.l. al fine di evadere le imposte sui redditi e sul valore aggiunto — indicavano nella dichiarazione dei redditi riferita all'anno 2007 elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo e segnatamente omettevano di dichiarare ricavi per complessivi euro 1.478.091,39 (con IVA evasa pari ad euro 281.195,20) realizzando un'evasione d'imposta sul reddito di euro 342.067,16.



In Siracusa, nel settembre del 2008.

4) Per il delitto previsto dagli articoli 81, 110 codice penale e 5 del decreto legislativo 74/00 perché — con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra di loro nella qualità di amministratore di fatto (Ferraro Alessandro) e di diritto (Caruso Angelo) della Comin S.r.l., al fine di evadere le imposte sui redditi e sul valore aggiunto — omettevano di presentare:

qualunque dichiarazione per l'anno 2008 nonostante la realizzazione di ricavi per complessivi euro 2.990.018,56 (Imposta evasa con aliquota IRES al 27,30 ed al netto dei costi accertati euro 699.599,36; IVA evasa al netto delle operazioni passive pari ad euro 597.161,29);

qualunque dichiarazione per l'anno 2009 nonostante la realizzazione di ricavi per complessivi euro 441.665,82 (Imposta evasa con aliquota IRES al 27,50 ed al netto dei costi accertati euro 121.458,10; IVA evasa al netto delle operazioni passive pari ad euro 88.333,16).

In Siracusa, nel settembre 2009 e 2010.

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 13 ottobre 2016, ha emesso la seguente ordinanza (ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87).

1. Bona Sebastiana e Amara Pietro, nelle rispettive qualità di amministratore di diritto e di fatto della GI.DA S.r.l. sono chiamati a rispondere davanti al Tribunale di Siracusa del delitto di cui agli articoli 110 del codice penale, 2 del decreto legislativo n. 74/2000, come descritto al capo 1 della rubrica; nell'ambito dello stesso procedimento Ferraro Alessandro e Caruso Angelo sono chiamati a rispondere, nelle rispettive qualità di amministratore di fatto e di diritto della Comin S.r.l. e della Pegaso S.r.l., del delitto di cui agli articoli 81, 110 del codice penale e 8 del decreto legislativo 74/2000 (capo n. 2 della rubrica); del delitto di cui agli articoli 110 del codice penale, 4 del decreto legislativo n. 74/2000 (capo n. 3 della rubrica); del delitto di cui agli articoli 8.1, 110 del codice penale, 5 del decreto legislativo n. 74/2000 (capo n. 4 della rubrica).

Con provvedimento del 27 febbraio 2015 il Giudice procedente disponeva la revoca (limitatamente a Ferraro Alessandro) del decreto di sequestro preventivo (anche per equivalente) disposto dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Siracusa in data 8 marzo 2012, avente ad oggetto la somma di euro 2.129.814,26, nonché del decreto di sequestro preventivo (anche per equivalente) emesso dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Siracusa il 4 giugno 2016 nei confronti di Bona Sebastiana e Amara Pietro, avente ad oggetto la somma di euro 240.000 (poi ridotta ad euro 106.000).

Detto provvedimento si fonda sugli esiti di una consulenza tecnica disposta dal pubblico ministero in data 14 novembre 2014, ai sensi degli articoli 359 e 430 del codice di procedura penale.

Con atto di appello proposto il 10 marzo 2015 il pubblico ministero impugnava la predetta ordinanza chiedendo il ripristino della misura cautelare del sequestro preventivo già disposta in forza dei decreti del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Siracusa dell'8 marzo 2012 e del 4 giugno 2012.

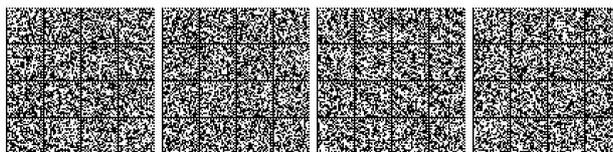
Il difensore di Ferraro Alessandro insisteva nella declaratoria di inammissibilità dell'appello.

Con ordinanza del 28 aprile 2015 il Tribunale dichiarava inammissibile l'appello, ritenendolo tardivo.

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa proponeva ricorso per Cassazione avverso la citata ordinanza; la Suprema Corte, in accoglimento del ricorso, annullava il provvedimento, con rinvio al Tribunale di Siracusa affinché esaminasse il merito il ricorso.

All'udienza del 26 maggio 2016, il pubblico ministero rilevava l'avvenuta maturazione del termine di prescrizione con riferimento ai reati di cui ai capi n. 1 della rubrica limitatamente alle violazioni concernenti l'IRAP e l'IRES; relativamente alle violazioni concernenti l'IVA, chiedeva al collegio di disapplicare gli articoli 160 ultimo comma e 161, ultimo comma del codice penale nella parte in cui prevedono che il verificarsi di atti interruttivi della prescrizione non possa comportare l'aumento di più di un terzo del tempo necessario a prescrivere, per contrasto con gli articoli 4, par. 3 T.U.E. e 325 par. 1 e 2 T.F.U.E. (cfr: sent. C - 105/14 della CGUE, ric. Taricco dell'8 settembre 2015); in subordine, qualora il collegio ritenesse di non poter procedere alla disapplicazione per contrasto della disciplina eurounitaria con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, chiedeva di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, legge n. 130/2008 (questione già sollevata nel procedimento di merito, pendente innanzi al Tribunale di Siracusa, in composizione monocratica).

Il pubblico ministero chiedeva altresì la correzione del capitolo 3 della rubrica laddove, diversamente dal capo 2, non risultava contestata la recidiva agli imputi Ferraro e Caruso, ritenendo tale omissione frutto di errore materiale; in subordine procedeva a formale contestazione della recidiva.



Il Tribunale riteneva priva di effetti la contestazione della recidiva operata per la prima volta in sede di appello cautelare, dopo lo spirare del termine di prescrizione del reato contestato, non ritenendo che l'omessa indicazione dell'aggravante in seno alla richiesta di rinvio a giudizio possa configurare un mero errore materiale, suscettibile di correzione, anche laddove tale contestazione sia stata effettuata con riferimento ad altri capi d'imputazione riferibili agli stessi imputati e disponeva un rinvio del procedimento.

All'udienza del 13 ottobre 2016 il pubblico ministero insisteva nei motivi d'appello, la difesa dell'imputato Amara ne chiedeva il rigetto, come da verbale.

2. Tanto premesso in ordine allo svolgimento del processo, con riguardo alle violazioni tributarie contemplate dagli articoli 2, 4, 5 e 8 del decreto legislativo 74/2000 oggetto di contestazione, va ricordato che il termine di prescrizione è quello ordinario di sei anni previsto dall'art. 157 codice penale; termine che, anche in presenza di atti interruttivi (ex art. 160 codice penale e 17, comma 1, decreto legislativo 74/2000), non può mai superare il periodo complessivamente individuato dall'art. 161, comma 2 codice penale, non trovando applicazione, *ratione temporis*, il disposto di cui all'art. 17, comma 1-bis decreto legislativo 74/2000, introdotto dal decreto-legge 138/2011, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148.

Ciò detto, con riferimento alle ipotesi di reato sopra riportate ai numeri 1) e 3) del capo di imputazione, rispettivamente relative alla violazione dell'art. 2 del decreto legislativo 74/2000 da parte di Amara e Bona e dell'art. 4 del decreto legislativo 74/2000 da parte di Causo e Ferraro, facendo applicazione della disciplina codicistica, la prescrizione sarebbe maturata il 29 marzo 2016: entrambe le violazioni tributarie, infatti, sono state commesse il 29 settembre del 2008 (data della presentazione della dichiarazione dei redditi relativa all'anno 2007), sicché il termine complessivo di prescrizione, tenuto conto dell'aumento di un quarto previsto dall'art. 161, comma 2, codice penale, risulterebbe scaduto il 29 marzo 2016, in carenza di periodi di sospensione ex art. 159 codice penale.

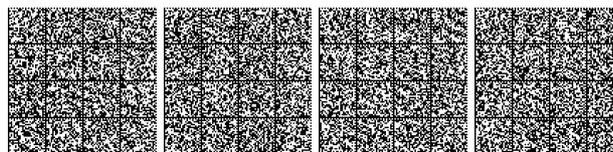
3. Sulla disciplina della prescrizione dei reati tributati riguardanti le frodi all'imposta sul valore aggiunto è recentemente intervenuta la Corte di Giustizia, con sentenza emessa in data 8 settembre 2015 (Grande Sezione), Taricco, causa C-105/14.

La Corte di Giustizia chiamata a pronunciarsi a seguito di rinvio pregiudiziale proposto ai sensi dell'art. 267 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dal Tribunale di Cuneo sulla compatibilità con il diritto dell'Unione europea della normativa italiana in materia di prescrizione del reato, previa individuazione del quadro normativo di riferimento, ha stabilito che: «Una normativa nazionale in materia di prescrizione del reato come quella stabilita dal combinato disposto dell'art. 160, ultimo comma, del codice penale, come modificato dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251, e dell'art. 161 di tale codice — normativa che prevedeva, all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, che l'alto interruttivo verificatosi nell'ambito di procedimenti penali riguardanti frodi gravi in materia di imposta sul valore aggiunto comportasse il prolungamento del termine di prescrizione di solo un quarto della sua durata iniziale — è idonea a pregiudicare gli obblighi imposti agli Stati membri dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE nell'ipotesi in cui detta normativa nazionale impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, o in cui preveda, per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro interessato, termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare. Il giudice nazionale è tenuto a dare piena efficacia all'art. 325, paragrafi 1 e 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea disapplicando, all'occorrenza, le disposizioni nazionali che abbiano per effetto di impedire allo Stato membro interessato di rispettare gli obblighi impostigli dall'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE».

Giova evidenziare che il contrasto con il diritto eurounitario non riguarda l'intera disciplina nazionale, della prescrizione bensì attiene all'interruzione della prescrizione e, segnatamente, alla previsione contemplata negli articoli 160, comma 4 e 161, comma 2, codice penale secondò cui, in caso di interruzione della prescrizione per una delle cause menzionate dall'art. 160 codice penale, il termine di prescrizione non possa essere prolungato oltre un quarto della durata iniziale, sull'assunto che detta disciplina rischi di «neutralizzare l'effetto temporale di una causa di interruzione della prescrizione» e, di conseguenza, di non rendere effettivi e dissuasivi gli strumenti di lotta contro le frodi in materia di IVA che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea:

I giudici di Lussemburgo individuano due diverse situazioni di contrasto della disciplina nazionale sull'interruzione della prescrizione con il diritto dell'Unione, corrispondenti, rispettivamente alla violazione degli obblighi imposti dai due paragrafi dell'art. 325 del TFUE.

Il primo contrasto deriva dall'accertamento che la normativa nazionale «impedisca di infliggere sanzioni effettive e dissuasive in un numero considerevole di casi di frode grave che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea» la violazione riguarda l'art. 325, paragrafo 1 del TFUE, secondo cui: L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate



a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione» Al giudice nazionale è dunque rimesso l'accertamento in ordine alla «gravità» della frode in materia di IVA ed alla frequenza dei casi in cui, per effetto della disciplina nazionale in tema di prescrizione, dette frodi gravi restino sostanzialmente impunte.

La seconda situazione di contrasto si verifica allorché i termini di prescrizione nei reati che ledono gli interessi finanziari dello Stato membro siano «più lunghi di quelli previsti per i casi di frode che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea»: in tal caso la violazione riguarda l'art. 325, paragrafo 2 del TFUE, a mente del quale «Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari». L'ipotesi di contrasto riguarda la constatazione fatta propria dalla Corte di Giustizia (paragrafo 48), secondo cui la regola generale dell'aumento di un quarto prevista dall'art. 161, comma 2, codice penale trova una sua deroga normativa espressa per i reati di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater codice di procedura penale, per i quali l'aumento della prescrizione per effetto dell'atto interruttivo non ha un limite diverso dalla scadenza dell'ordinario termine di prescrizione, che quindi riprende a decorrere per intero dopo ogni atto di interruzione. Tra i reati indicati nell'art. 51, comma 3-bis codice di procedura penale è compreso il delitto previsto dall'art. 291-quater del decreto del Presidente della Repubblica n. 43/1973, che punisce l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, sicché la prescrizione di quest'ultimo reato, non è soggetta all'aumento massimo previsto dall'art. 161 codice penale per l'ipotesi di atto interruttivo della prescrizione. Conseguisce che, ad esempio, per il reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati in tema di IVA il termine di prescrizione risulterebbe essere più breve rispetto a quello previsto dall'art. 291-quater citato, che tutela solo gli interessi finanziari nazionali.

In entrambe le ipotesi di contrasto sopra delineate la Corte di Giustizia impone al giudice nazionale di disapplicare la disciplina nazionale di cui agli articoli 160 e 161 codice penale, al fine di dare piena efficacia ed attuazione all'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Occorre precisare — come evidenziato da Cass. pen. n. 2210/2016 — che la Corte di Giustizia non pretende tout court la disapplicazione dei termini previsti dall'art. 157, codice penale; a dovere essere disapplicata è soltanto l'ultima proposizione dell'ultimo comma, successiva al punto e virgola, ove si dispone che «in nessun caso i termini stabiliti nell'art. 157 possano essere prolungati oltre il termine di cui all'art. 161, comma 2, fatta eccezione per i reati di cui all'art. 51 codice di procedura penale, commi 3-bis e 3-quater». Pertanto, come chiarito dalla Suprema Corte, a seguito dell'atto interruttivo, il termine ordinario di prescrizione comincerà nuovamente a decorrere anche al di fuori dei procedimenti attribuiti alla competenza della procura distrettuale, senza che possano operare i limiti massimi stabiliti dall'art. 161 codice penale.

4. Le conseguenze derivanti dalla sentenza Taricco sull'ordinamento interno sono decisive.

In virtù dell'adesione all'ordinamento comunitario e della conseguente limitazione della sovranità ex art. 11 Cost., dal contrasto della normativa interna con il diritto dell'Unione — per come interpretato dalla Corte di Giustizia — deriva la diretta non applicabilità da parte del giudice nazionale della norma interna anteriore o successiva con essa confliggente, in base al principio del primato del diritto comunitario (Corte Cost., sentenze 170 /1984, 284/2007, 125/2009, 227 e 228/2010, 75/2012).

La stessa Corte di Giustizia nel caso Taricco è chiara nell'affermare che «Qualora il giudice nazionale giungesse alla conclusione che le disposizioni nazionali di cui trattasi non soddisfano gli obblighi del diritto dell'Unione relativi al carattere effettivo e dissuasivo delle misure di lotta contro le frodi all'IVA, detto giudice sarebbe tenuto a garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione disapplicando, all'occorrenza, tali disposizioni e neutralizzando quindi la conseguenza rilevata al punto 46 della presente sentenza, senza che debba chiedere o attendere la previa rimozione di dette disposizioni in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (v., in tal senso, sentenze Berlusconi e a., C-387/02, C-391/02 e C-403/02, EU:C:2005:270, punto 72 e giurisprudenza ivi citata, nonché Küçükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punto 51 e giurisprudenza ivi citata)» (paragrafo 49).

Il principio del primato del diritto europeo sul diritto nazionale trova l'unico limite nella difesa dei «controllimiti» desumibili dai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o dai diritti inalienabili della persona umana (cfr Corte Cost, sentenze 98 del 1965, 183 del 1973.; da ultimo anche sentenze 348 e 349 del 2007).

L'obbligo del giudice nazionale di disapplicare la normativa nazionale interna in favore del diritto dell'Unione, infatti, incontra un ostacolo nell'ipotesi in cui il diritto europolitano si ponga in contrasto con quei principi caratterizzanti il nostro sistema costituzionale che non possono essere modificati neppure attraverso il procedimento aggravato di revisione costituzionale, dovendo in tal caso il giudice, nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, sollevare questione di legittimità costituzionale.



A seguito dell'emanazione della sentenza, Taricco la Corte di cassazione ha aderito all'impostazione dei giudici europei, in un primo caso disapplicando la normativa nazionale in tema di prescrizione (Cass. pen., sez. III 17 settembre 2015, 20 gennaio 2016 n. 2210) e, in un altro caso, non ravvisando i presupposti di operatività del potere di disapplicazione (Cass. pen., sez. IV, 25 gennaio 2016 - 26 febbraio 2016 n. 7914).

È noto, tuttavia, che, a fronte dei citati precedenti di legittimità, la Corte di Appello di Milano abbia attivato i c.d. «controlimiti», sollevando, questione di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 25, comma 2 Cost. (ord. 18 settembre 2013) e che la stessa terza sezione penale della Suprema Corte, in data 30 marzo 2016, abbia sollevato questione di costituzionalità, per contrasto con gli articoli 3, 25, comma 2, 27 comma 3, 101, comma 27 Cost. (e si è, in attesa del deposito della motivazione).

5. Ritiene il collegio che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, con cui viene data esecuzione al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (TFUE), nella parte in cui impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325, paragrafi 1 e 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dalla quale — secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia nella sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco — discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160, ultimo comma e 161, comma 2 codice penale, per contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento sanciti nell'art. 25, comma 2, in relazione agli articoli 24 e 111 della Costituzione.

6. La questione di legittimità costituzionale è rilevante.

6.1 Nel presente processo viene contestata agli imputati una frode tributaria relativa, tra le altre, all'imposta sul valore aggiunto, realizzata mediante l'utilizzo e l'emissione di fatture per operazioni inesistenti.

La prospettazione accusatoria prevede la sussistenza di una frode IVA posta in essere dagli imputati mediante la fraudolenta dichiarazione di elementi passivi fittizi utilizzando fatture per operazioni inesistenti nell'anno di imposta 2007 per la GI.DA S.r.l. (capo n. 1), nonché, per converso, l'emissione da parte di Pegaso S.r.l. e di Comin S.r.l. di fatture per operazioni inesistenti, al fine di consentire alla GI.DA S.r.l. di evadere le imposte (capo n. 2); inoltre, agli imputati Ferrara e Caruso viene contestata l'omessa indicazione nella dichiarazione dei redditi 2007 di ricavi inferiori a quelli effettivi, con un IVA evasa per euro 281.195,20 (capo n. 3) e, infine, l'omessa presentazione di qualunque dichiarazione per gli anni 2008 e 2009 (capo n. 4).

Osserva il giudice che, nel caso di specie, si sia in presenza di una frode IVA a cui risultino applicabili i principi delineati nella sentenza Taricco.

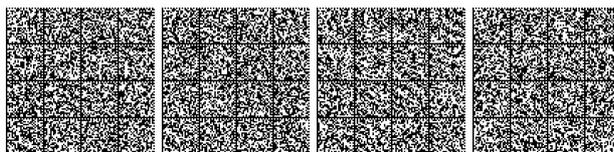
Esclusa la violazione dell'art. 325, paragrafo 2 — la quale riguarda, come detto, l'ipotesi in cui sia contestata l'associazione finalizzata alla commissione di reati in tema di IVA — nel caso in esame ricorre la prima delle due situazioni di contrasto individuate dalla Corte di Giustizia, concernente le frodi «gravi» in materia di IVA.

Fermo restando quanto a breve si dirà in ordine alla non manifesta infondatezza, si ritiene, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa degli imputati, che la frode in questione debba essere considerata grave, secondo i principi affermati dalla Corte di Giustizia.

Ed invero, pur avendo la Grande Camera demandato al giudice nazionale il compito di disapplicare la disciplina sulla interruzione della prescrizione nel caso in cui l'applicazione della stessa comporti «in un numero considerevole di casi, l'impunità penale a fronte di fatti costitutivi di una frode grave», è la medesima Corte che, nell'individuazione del quadro normativo, richiama l'art. 2, par. 1 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee (Convenzione *PIF*) attinente alle frodi gravi, secondo cui ogni Stato membro prende le misure necessarie affinché le condotte di cui all'articolo 1 nonché la complicità, l'istigazione o il tentativo relativi alle condotte descritte all'articolo 1, paragrafo 1, siano passibili di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che comprendano, almeno, nei casi di frode grave, pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione, rimanendo inteso che deve essere considerata frode grave qualsiasi frode riguardante un importo minimo da determinare in ciascuno Stato membro. Tale importo minimo non può essere superiore a [EUR] 50 000 (...).

La disciplina convenzionale consente di ritenere grave una frode che superi l'importo di cinquantamila euro (stabilito quale tetto della soglia minima di gravità). Essa, sebbene rivolta ai singoli Stati membri, è richiamata nella sentenza Taricco nell'ambito del quadro normativo di riferimento e, su questa base normativa, la Corte sviluppa il proprio ragionamento argomentativo. In tal modo, siffatto richiamo costituisce parametro per orientare il giudice nazionale nella individuazione della soglia di gravità.

Non pare, pertanto, a questo giudice che la gravità della frode possa necessariamente coincidere con la contestazione del danno di rilevante gravità — come affermato da Cass. pen. n. 7914/2016 nel caso sottoposto al suo esame



— sia per quanto appena detto sia perché, già sul piano letterale, le circostanze che possono giustificare la sussistenza dell'aggravante di cui all'art. 61, n. 7 codice penale presuppongono la «rilevante» gravità del danno patrimoniale arrecato e, dunque, un *quid pluris* rispetto alla mera gravità della frode.

Sotto altro profilo non convince la tesi sostenuta con vigore dagli imputati secondo cui il parametro della gravità della frode debba essere valutato sulla base dell'aliquota uniforme dell'imponibile IVA che ciascuno Stato membro è tenuto a versare al bilancio dell'Unione europea a base alla decisione 2007/436/CE. È pacifico infatti, sia nella giurisprudenza di legittimità sia nella sentenza Taricco, che il requisito della gravità della frode riguardi l'importo dell'IVA evasa nel territorio nazionale, costituendo la lesione degli interessi finanziari dell'Unione un effetto riflesso derivante dall'iscrizione a bilancio dell'Unione dell'imposta in esame: Del resto dalla Convenzione PIF sopra menzionata emerge che il requisito della gravità della frode debba essere valutato alla stregua dell'imposta complessivamente evasa all'interno dello Stato membro (cfr: art. 2 convenzione), posto che sono gli Stati membri a dovere adottare tutte le misure necessarie a rendere effettive e dissuasive le sanzioni adottate contro le frodi verificatesi al loro interno.

6.2 Operate le superiori premesse, deve ritenersi che la frode asseritamente posta in essere dagli odierni imputati abbia i connotati della gravità, atteso che l'ammontare dell'imposta sul valore aggiunto evasa è sempre superiore al limite di 50.000 euro.

In relazione alla violazione degli articoli 2 e 4, di cui ai capi numeri 1) e 2) di imputazione, infatti, l'ammontare dell'IVA asseritamente evasa risulta pari ad 80.000 euro (venti percento di 400.000 euro); in relazione al reato di cui all'art. 4 contestato a Caruso e Ferraro (capo n. 3), invece, l'imposta sul valore aggiunto evasa risulta pari ad euro 281.195,20, mentre, con riguardo al reato di cui all'art. 5 (capo n. 4), l'IVA evasa, al netto delle operazioni passive, risulta pari ad euro 597.161,29 per l'anno 2009 ed euro 88.333,16 per il 2010.

Chiarita l'applicabilità dei principi enunciati nella sentenza Taricco al caso in esame, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale è comprovata dalla circostanza per cui la disapplicazione della disciplina codicistica in tema di interruzione della prescrizione, per come imposto dai giudici europei, impedisce di dichiarare la prescrizione dei reati di cui ai capi numeri 1) e 3) di imputazione, per i quali, come detto, in base agli articoli 160, ultimo comma e 161, secondo comma codice penale, il 29 marzo 2016 sarebbe maturato il relativo termine.

Facendo applicazione dell'art. 325, paragrafo 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per come interpretato dalla Corte di Giustizia nel caso Taricco, il termine di prescrizione non sarebbe ancora maturato limitatamente all'evasione dell'IVA, atteso che, disapplicando l'art. 160, ultimo comma codice penale nella parte in cui prevede che «in nessun caso i termini stabiliti nell'art. 157 possono essere prolungati oltre termine di cui all'art 161, comma 2, fatta eccezione per i reati di cui all'art. 51 codice di procedura penale, commi 3-bis e 3-quater», il termine ordinario di prescrizione previsto dall'art. 157 codice penale decorrerebbe nuovamente dall'ultimo atto interruttivo, coincidente con l'emissione del decreto che dispone il giudizio (30 maggio 2014), con la conseguenza che i reati di cui ai numeri 1) e 3) del capo di imputazione, limitatamente alla violazione dell'IVA, si prescriverebbero decorsi sei anni dal 30 maggio 2014 e, quindi, il 30 maggio 2020.

In sostanza, dall'applicazione o disapplicazione degli articoli 160, ultimo comma e 161, secondo comma codice penale discenderebbero due conseguenze differenti nel presente giudizio: disapplicando la normativa nazionale, le frodi IVA contestate agli imputati si prescriverebbero il 30 maggio 2020; applicando, invece, gli articoli 160 e 161 codice penale, l'appello del pubblico ministero dovrebbe essere rigettato, non sussistendo il *fumus* del reato contestato, nei confronti di Amara e Bona in relazione al reato di cui al capo n. 1) di imputazione, nonché nei confronti di Ferraro in relazione al reato di cui al capo n. 3) di imputazione.

In ciò si sostanzia il nesso, di stretta pregiudizialità sussistente tra il presente giudizio e quello davanti alla Corte costituzionale che rende concreta ed attuale la rilevanza della questione.

7. La questione di legittimità costituzionale non è manifestamente infondata.

Ritiene il collegio che l'applicazione dei principi richiamati nella sentenza Taricco si ponga in contrasto con il principio di legalità in materia penale (art. 25, comma 2 Cost.), anche in relazione agli articoli 111 e 24 Cost., quale principi fondamentali dell'ordine costituzionale.

7.1 La violazione del principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2, Cost. investe in primo luogo l'effetto in *malam partem* derivante dalla disapplicazione della disciplina della prescrizione.

È noto che la Corte di Giustizia, nell'enunciare il dovere di disapplicazione da parte del giudice nazionale, non abbia ravvisato alcun contrasto con l'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che sancisce il principio di legalità e proporzionalità dei reati e delle pene, e con l'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali. Secondo i giudici europei la disapplicazione avrebbe l'effetto di non abbreviare



il termine di prescrizione generale nell'ambito di un procedimento penale pendente di consentire un effettivo perseguimento dei fatti incriminati ma non comporterebbe la violazione dell'art. 49, non derivando da essa una condanna degli imputati per un fatto che, nel momento in cui è stato commesso, non costituiva reato.

La Corte di cassazione, nella sentenza n. 2210/2016, condividendo l'impostazione della sentenza Taricco, ha escluso la violazione dei controlimiti, affermando che la disciplina degli articoli 160 e 161 codice penale non sia dotata di copertura costituzionale, tenuto conto, altresì della natura dichiarativa (e non costitutiva) delle sentenze della Corte di Giustizia; impostazione, questa pienamente condivisa dal pubblico ministero, che ha ampiamente motivato; in ordine alla insussistenza della violazione il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole.

Ciò detto ritiene questo collegio — condividendo argomentazioni indicate dalla Corte di appello di Milano nell'analoga ordinanza di rimessione — che non possa prescindersi dall'affermazione della natura sostanziale della disciplina prescrizione.

La Corte costituzionale, discostandosi sul punto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (sentenza Coeme c., Belgio e Scoppola c. Italia) e dalla Corte di Giustizia (sentenza Niselli, C-457/02), ha da sempre affermato la natura sostanziale della disciplina della prescrizione e l'assoggettamento della stessa al principio del *nullum crimen sine lege*.

Con la sentenza n. 394/2006, la Corte costituzionale ha affermato: secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, all'adozione di pronunce in *malam partem osta* non già una ragione meramente processuale — di irrilevanza, nel senso che l'eventuale decisione di accoglimento non potrebbe trovare comunque applicazione nel giudizio *a quo* — ma una ragione sostanziale, intimamente connessa al principio della riserva di legge sancita dall'art. 25, secondo comma Cost, in base al quale «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso» (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002, n. 508 del 2000; ordinanze n. 187 del 2005, n. 580 del 2000 e n. 392 del 1998; con particolare riguardo alla materia elettorale, ordinanza n. 132 del 1995): Rimettendo al legislatore — e segnatamente al «soggetto-Parlamento», in quanto rappresentativo dell'intera collettività nazionale (sentenza n. 487 del 1989) — la riserva sulla scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni loro applicabili, detto principio impedisce alla Corte sia di creare nuove fattispecie criminose o di estendere quelle esistenti a casi non previsti; sia di incidere in *peius* sulla risposta, punitiva o su aspetti comunque inerenti alla punibilità (e così, ad esempio, sulla disciplina della prescrizione e dei relativi atti interruttivi o sospensivi: *ex plurimis*, ordinanze n. 317 del 2000 e n. 337 del 1999); principio ribadito con la sentenza n. 324/2008, secondo la quale: «È pacifico, infatti, che la prescrizione, quale istituto di diritto sostanziale, è soggetta alla disciplina di cui all'art. 2, quarto comma, codice penale che prevede la regola generale della retroattività della norma più favorevole, in quanto “il decorso del tempo non si limita ad estinguere l'azione penale, ma elimina la punibilità in sé e per sé, nel senso che costituisce una causa di rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva” (sentenza n. 393 del 2006)».

La giurisprudenza costituzionale, pertanto, è consolidata nel riconoscere che la prescrizione sia coperta dal principio di legalità, la quale incide non soltanto sulla fattispecie incriminatrice e sulla pena ma, altresì, sugli aspetti inerenti alla punibilità.

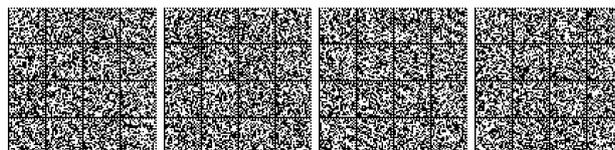
Non sembra, contrariamente a quanto affermato da Cassazione n. 2210/2016, che assuma valenza decisiva la circostanza per cui la Corte costituzionale, con la sentenza n. 236/2011, abbia ritenuto irrilevante, la questione inerente la natura sostanziale o processuale della prescrizione, posto che, come da più parti evidenziato, l'ipotesi sottoposta all'attenzione della consulta riguardava il diverso principio di retroattività della disposizione penale più favorevole.

La natura sostanziale della disciplina della prescrizione, estesa alle disposizioni contenute negli articoli 160 e 161 codice penale, implica l'assoggettamento dell'intera disciplina al principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2 Cost., secondo cui nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Non vi è dubbio che il principio di legalità sia uno dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, la cui violazione impone l'attivazione dei controlimiti la legalità intesa in senso formale segna il passaggio dallo stato assoluto allo stato di diritto moderno e si sostanzia nella necessaria salvaguardia della libertà del singolo individuo, certo di non potere essere punito per fatti che, sebbene antisociali o pericolosi, non integrino la fattispecie di reato al momento della loro commissione. Il *favor libertatis* connota il principio di legalità a cui tutti gli ordinamenti penali moderni si ispirano.

Il principio di legalità risulta violato, altresì, in relazione agli articoli 24, e 111 della Costituzione.

Invero, anche a volere prescindere dalla natura sostanziale della prescrizione, si osserva che il regime della prescrizione a cui risultino assoggettate le frodi gravi lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea sia radicalmente mutato per effetto dell'interpretazione fornita dalla sentenza Taricco.



È certo, infatti, che l'obbligo di disapplicazione della disciplina sulla interruzione della prescrizione imposta dalla sentenza Taricco abbia modificato il termine di prescrizione dei reati finanziari lesivi degli interessi dell'Unione e che siffatta modifica sia conseguenza dell'interpretazione offerta dai giudici europei.

Sotto il profilo intertemporale, pertanto, occorre chiedersi se la disapplicazione, della disciplina nazionale possa trovare applicazione in relazione ai processi in corso, nei quali il termine di prescrizione sia, maturato dopo l'emana-zione della sentenza Taricco.

È noto che, al riguardo, la Suprema Corte abbia affrontato la questione della disapplicazione in relazione a quei fatti di reato per cui la prescrizione fosse già maturata, concludendo per la sussistenza di una sorta di diritto quesito dell'imputato all'estinzione del reato per il quale fosse già scaduto il termine di prescrizione «per effetto di una forma atipica di *ius superveniens* come quella introdotta dalla Corte lussemburghese. In tale senso appare ragionevole sostenere che la disapplicazione degli articoli 160 e 161 codice penale per assicurare la tenuta dei principi ispiratori del sistema penale nazionale (a cominciare dall'art. 25, comma 2 Cost.) e al tempo stesso il rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea (art. 117; comma 1, Cost.), debba valutarsi rispetto ai fatti non ancora prescritti alla data della pubblicazione della sentenza Taricco (3 settembre 2015), tra i quali rientra il caso in esame» (Cass. pen. n. 7914/2016).

Ritiene questo collegio che il principio summenzionato, enunciato dalla Corte di cassazione, debba estendersi anche a quei reati commessi anteriormente alla sentenza della Grande Camera rispetto ai quali la prescrizione sia successivamente maturata a processo in corso.

Ed infatti, in disparte la questione concernente la natura dichiarativa (e non costitutiva) delle sentenze della Corte di Giustizia, le quali si limitano ad interpretare una norma comunitaria già esistente nell'ordinamento, è indubbio che l'obbligo di disapplicazione della disciplina sulla interruzione della prescrizione sia conseguenza di un'interpretazione sopravvenuta e «dirompente» dell'art. 325 TFUE operata dalla Corte di Giustizia, innovativa rispetto al quadro giurisprudenziale pacifico precedente, secondo il quale, in siffatta materia, la prescrizione andava calcolata secondo la disciplina generale di cui agli articoli 160 e 161 codice penale.

L'effetto della pronuncia della Corte, pertanto, non può che incidere negativamente sulle prerogative dell'imputato, costituzionalmente tutelate, ad un processo «giusto» in quanto regolato dalla legge (art. 111 Cost.) ed all'esercizio del diritto di difesa (art. 24 Cost.). La sopravvenuta modifica del regime prescrizionale conseguente alla sentenza Taricco, pertanto, irrompendo nei giudizi in corso altera il corso della prescrizione ed incide sulla stessa punibilità dei reati con effetto retroattivo, vulnerando la legittima aspettativa dell'imputato, che non intenda rinunciare alla prescrizione, ad ottenere una pronuncia di proscioglimento sulla base della legge regolativa del fatto.

Per quanto sopra, l'obbligo discendente dall'art. 325 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per come interpretato dalla sentenza Taricco, di disapplicare la normativa nazionale in tema di interruzione della prescrizione, in ipotesi di frodi gravi lesive degli interessi finanziati dell'Unione europea, si pone in contrasto con il principio di legalità in sé ed in relazione agli articoli 111 e 24 Cost., dal momento che, alla disapplicazione imposta dalla Corte di Giustizia, conseguirebbe l'effetto in *malam partem* del prolungamento dei termini di prescrizione del reato a processo in corso.

Per quanto sopra, si chiede che la Corte costituzionale valuti l'opponibilità dei controllimiti all'applicazione dell'art. 325 TFUE, per come interpretato dalla Corte di Giustizia.

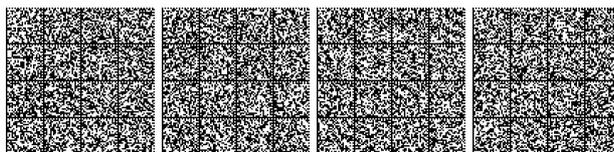
7.2 La disapplicazione della disciplina nazionale in tema di interruzione della prescrizione, ad avviso di questo Tribunale, si pone in contrasto anche con il principio di tassatività o determinatezza della fattispecie incriminatrice, quale corollario del principio di legalità.

La Corte di Giustizia ha affidato al giudice nazionale il compito di disapplicare la disciplina sulla interruzione della prescrizione nel caso in cui l'applicazione della stessa comporti «in un numero considerevole di casi, l'impunità penale a fronte di fatti costitutivi di una frode grave».

La violazione del principio di tassatività non attiene tanto al requisito della gravità della frode, quanto piuttosto all'accertamento, demandato al giudice nazionale, che l'applicazione degli articoli 160 e 161 codice penale comporti l'impunità penale in un numero considerevole di casi.

Con riguardo al parametro della gravità, infatti, va rilevato che si tratta un elemento elastico della fattispecie penale che consente al giudice un margine di apprezzamento rispondente comunque al canone della tassatività. Del resto, si è già detto che, in qualche misura, la Corte di Giustizia, nel richiamare la Convenzione PIF, fornisca un parametro quantitativo di riferimento rappresentato dal superamento della soglia di 50.000 euro.

In siffatto contesto sembra potersi escludere la violazione del principio di tassatività nell'affermazione della gravità della frode, quale requisito necessario per la disapplicazione della disciplina nazionale in tema di interruzione della prescrizione.



Maggiori perplessità, sul piano costituzionale, desta invece il richiamo alla locuzione in un numero considerevole di casi.

Dalla lettura della sentenza Taricco emerge che il giudice nazionale è chiamato ad operare una doppia valutazione: accertato che la frode abbia superato la soglia della gravità, è necessario che egli pervenga alla conclusione che l'applicazione delle disposizioni nazionali in tema di interruzione della prescrizione comporti l'impunità penale in un numero considerevole di casi (*cf.* paragrafo 47 della sentenza).

La locuzione in esame, pertanto, lungi dal costituire una mera formula di stile ovvero un elemento estraneo all'area della offensività del fatto, rappresenta essa stessa il fondamento dell'accertamento che il giudice nazionale è chiamato ad operare, ben potendosi presentare l'ipotesi in cui questi, pur constatando la gravità della frode, concluda nel senso che non sussista un pericolo di impunità perché trattasi di casi che possono considerarsi isolati.

Il riferimento alla frequenza dei casi in cui l'applicazione della disciplina nazionale della prescrizione incida sulla effettività e dissuasività della risposta sanzionatoria costituisce, tuttavia, un elemento incerto ed indeterminato, nella misura in cui si demanda al giudice nazionale il compito di operare valutazioni di tipo «statistico» estranee al processo e che prendono spunto da una personale verifica relativa ad analoghe fattispecie di reato sottoposte alla sua cognizione.

Al giudice, in sostanza, non viene chiesto di applicare la legge e di interpretare il diritto ma di valutare la congruità e la funzionalità sistemica della disciplina in relazione all'effettività e dissuasività della risposta sanzionatoria: valutazioni, pertanto, di politica sanzionatoria che spettano al legislatore, secondo l'attuale assetto costituzionale fondato sul principio della separazione dei poteri.

Appare evidente che un simile accertamento, collida con il nostro sistema costituzionale di soggezione del giudice alla legge e di stretta legalità del reato e della pena e, soprattutto, con il principio di tassatività della fattispecie penale, che impone, sotto il profilo della tecnica di redazione della fattispecie incriminatrice, che la stessa presenti un adeguato tasso di determinatezza a garanzia della libertà del cittadino.

Il ricorso «statistico» richiesto dai giudici eurolunitari, nei termini sopra richiamati, viola il principio di conoscibilità e prevedibilità delle sanzioni penali, introducendo incertezza nell'imputato, il quale non conosce se il reato da lui commesso sia assoggettato ad un regime di prescrizione piuttosto che ad un altro.

Alla luce delle superiori considerazioni, l'obbligo di disapplicazione degli articoli 169 e 161 codice penale, ad avviso di questo collegio, si pone in conflitto con il principio di tassatività; principio che, trovando fondamento nell'ordinamento nell'art. 25, comma 2 Cost., assurge a principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, la cui violazione impone a questo giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale per la necessaria difesa dei controllimiti alla limitazione di sovranità derivante dall'adesione dell'Italia all'ordinamento dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 11 Cost.

8. Le superiori considerazioni hanno trovato conferma nell'ordinanza n. 24/2017, con cui la Corte costituzionale ha disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, al fine di chiarire l'esatta portata dei principi affermati dalla Corte con la sentenza «Taricco».

Nel corpo della motivazione la Corte ha ribadito che il principio di legalità in materia penale, sancito dall'art. 25, comma 2, Cost., esprime un principio supremo dell'ordinamento, posto a presidio dei diritti inviolabili dell'individuo; per la parte in cui esige che le norme penali siano determinate e non abbiano in nessun caso portata retroattiva.

Conseguentemente ha affermato che laddove l'applicazione dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dovesse comportare l'ingresso nell'ordinamento giuridico di una regola contraria al principio di legalità in materia penale si imporrebbe la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge nazionale che ha autorizzato la ratifica e reso esecutivi i trattati, per la sola parte in cui essa consente che la violazione si realizzi.

Nel corpo della motivazione la Corte ha ribadito che nell'ordinamento giuridico nazionale il regime legale della prescrizione è soggetto al principio di legalità in materia penale, sancito dall'art. 25, comma 2, Cost. (*cf.* Corte Cost. n. 143/2014) ed è perciò necessario che esso sia analiticamente descritto, al pari del reato e della pena, da una norma che vige al tempo di commissione del fatto; alla luce di tale inquadramento dogmatico (che impone l'applicazione dell'art. 7 CEDU), ha ritenuto che la persona non potesse ragionevolmente pensare, prima della sentenza resa in causa Taricco, che l'art. 325 del TFUE prescrivesse al giudice di non applicare gli articoli 160, ultimo comma, e 161, secondo comma codice penale ove ne fosse derivata l'impunità di gravi frodi fiscali in danno dell'Unione in un numero considerevole di casi, ovvero la violazione del principio di assimilazione.



La Corte ha inoltre chiarito come al giudice non possano spettare scelte basate su discrezionali valutazioni di politica criminale: in particolare, il tempo necessario per la prescrizione di un reato e le operazioni giuridiche da compiersi per calcolarlo devono essere il frutto dell'applicazione, da parte del giudice penale, di regole legali sufficientemente determinate; in caso contrario, il contenuto di queste regole sarebbe deciso dal Tribunale caso per caso, cosa vietata dal principio di separazione dei poteri di cui l'art. 25, secondo comma, Cost. declina una versione particolarmente rigida in materia penale.

Pertanto, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza, va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 con cui viene data esecuzione al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (TFUE), nella parte in cui impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325, paragrafi 1 e 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dalla quale — secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia nella sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco — discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160, ultimo comma e 161, comma 2 codice penale, per contrasto con il principio fondamentale dell'ordinamento sancito) nell'art. 25, comma 2, della Costituzione, anche in relazione agli articoli 24 e 111 Cost.

In considerazione delle esigenze di celerità sottese al presente procedimento cautelare, il collegio ha disposto la separazione degli atti relativamente all'impugnazione del provvedimento di revoca del sequestro emesso in data 8 marzo 2012 nei confronti di Ferraro Alessandro, in relazione al capo d'imputazione n. 4, per il quale non è ancora decorso il termine di prescrizione.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale di Siracusa, Sezione penale, in sede di appello ex art 322-bis del codice di procedura penale;  
Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130, con cui viene data esecuzione al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 (TFUE), nella parte in cui impone di applicare la disposizione di cui all'art. 325, paragrafi 1 e 2, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dalla quale — secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia nella sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco — discende l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare gli articoli 160, ultimo comma e 161, comma 2 del codice penale, per contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento sanciti negli articoli 25, comma 2, della Costituzione, anche in relazione agli articoli 24 e 111 della Costituzione;*

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

*Dispone che, a cura della cancelleria, l'ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.*

Siracusa, 2 febbraio 2017

*Il Presidente: STORACI*

*Il Giudice rel./est.: CONDORELLI*

17C00285

ADELE VERDE, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-050) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

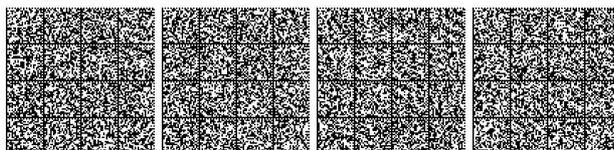
**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

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

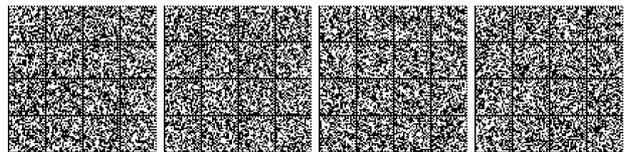
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 6,00

