

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 38

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 10 settembre 2014

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, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 48. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 luglio 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Basilicata finalizzate alla protezione dei boschi dagli incendi - Abbruciamento (combustione controllata) dei residui vegetali provenienti dai lavori di forestazione e dalla potatura delle coltivazioni in legno - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.**

- Legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7, art. 10, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s).

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Previsto trasferimento nei ruoli organici della Regione o degli altri enti strumentali da essa dipendenti (in precedenza previsto per il solo personale a tempo indeterminato dell'Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura - ARBEA) anche del personale a tempo determinato, purché nei ruoli di altra amministrazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi di uguaglianza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7, art. 29.
- Costituzione, artt. 3, 81, comma quarto, 97 e 117, comma secondo, lett. l), e comma terzo. .... Pag. 1

- N. 59. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 agosto 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Elezioni - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Norme della Regione Calabria - Introduzione di una nuova soglia di sbarramento con esclusione dal riparto dei seggi delle liste che non abbiano conseguito la percentuale del 15% dei voti validi o del 4% se facenti parte di una coalizione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e del principio di rappresentanza posto a fondamento del sistema democratico - Lesione dei principi di uguaglianza del voto dei cittadini e di accesso alle cariche elettive in condizioni di parità - Istanza di sospensione.**

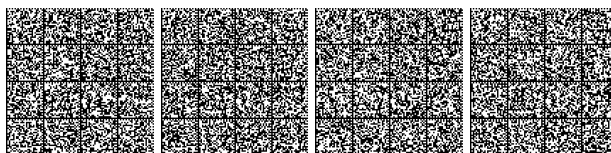
- Legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8, art. 1, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 48, 51 e 122; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14.

**Elezioni - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Norme della Regione Calabria - Previsione dell'innalzamento del premio di maggioranza dal 55% al 60% ai fini dell'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi da garantire alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica - Istanza di sospensione.**

- Legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8, art. 4, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14. .... Pag. 4



- N. 1. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 28 agosto 2014 (del Tribunale di Torre Annunziata)
- Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico dell'on. Aniello Formisano deputato all'epoca dei fatti per le opinioni da questi espresse nel corso di una trasmissione televisiva nei confronti di Ciro Borriello, ex sindaco del Comune di Torre del Greco - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Torre Annunziata - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.**
- Deliberazione della Camera dei deputati del 16 ottobre 2013.
  - Costituzione, art. 68, primo comma..... Pag. 9
- N. 7. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 3 luglio 2014 (della Regione Marche).
- Finanza regionale - Verifica amministrativo-contabile in ordine alla gestione e alle spese di personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, attivata, presso la Regione Marche, dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Atti concernenti i risultati della verifica - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Marche - Denunciata carenza di potere e violazione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria regionale - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, la non spettanza del potere di adottare i suddetti atti e per l'effetto di annullare gli stessi, e comunque di dichiarare la non spettanza del potere di adottare i medesimi atti in quanto emanati in violazione dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 e per l'effetto di annullare gli stessi.**
- Nota del Ragioniere generale dello Stato dell'11 settembre 2013, n. 74491; Nota del Ragioniere generale dello Stato del 14 aprile 2014, n. 36675; Relazione ispettiva dei Servizi ispettivi di finanza pubblica del MEF del 15 gennaio 2014.
  - Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119. .... Pag. 12
- N. 8. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 13 agosto 2014 (della Regione Emilia-Romagna)
- Corte dei conti - Controlli sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna - Trasmissione da parte del Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bologna alla Procura regionale della Corte dei conti della deliberazione n. 249/2013 della Sezione stessa, già annullata con sentenza della Corte costituzionale n. 130/2014 e ciò nonostante presa in considerazione dalla Procura regionale a fondamento della propria iniziativa - Espletamento da parte della Procura regionale della Corte dei conti di Bologna di attività prodromiche dell'azione di responsabilità erariale, con corrispondenti contestazioni di responsabilità ed invito a dedurre ai capigruppo del Consiglio ed ai singoli consiglieri, a seguito della trasmissione delle predette delibere annullate dalla Corte costituzionale con la sopra citata sentenza n. 130/2014 - Esercizio di sindacato sull'inerenza al mandato istituzionale "della spesa dei gruppi, rivolto ad accertare in via sistematica" la destinazione, il contenuto e le modalità dell'utilizzazione dei contributi a carico del bilancio regionale destinati al funzionamento e all'attività dei singoli Gruppi consiliari - Invito da parte della Procura regionale della Corte dei conti di Bologna al Presidente dell'Assemblea legislativa a provvedere al recupero di somme ritenute dalla Procura stessa non inerenti al mandato istituzionale - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna contro lo Stato - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa ed istituzionale regionale, nonché dell'autonomia statutaria del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e per esso al Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna di adottare gli atti e di espletare le attività sopra menzionate e di annullare gli atti stessi.**



- Nota di trasmissione del Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bologna del 10 luglio 2013, n. 3660; Nota del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bologna del 9 luglio 2014, n. 5190; Contestazioni di responsabilità ed invito a dedurre del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bologna del 5 giugno 2014.
- Costituzione, artt. 100, 103, comma secondo, e 122, comma quarto; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 ..... Pag. 20

N. 140. Ordinanza del Tribunale di La Spezia del 5 marzo 2014.

**Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi del difensore (nella specie: difensore d'ufficio di persona irreperibile) - Modifiche normative, introdotte con la legge n. 147 del 2013, dei criteri di determinazione dei compensi - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Applicabilità della novella legislativa alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della stessa legge (1 gennaio 2014) - Ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra difensori che abbiano presentato istanza di liquidazione anteriormente al 1 gennaio 2014, a seconda che l'ufficio giudiziario abbia provveduto o meno alla liquidazione prima di tale data - Incidenza sul diritto alla difesa tecnica - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Violazione dei principi in materia sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 607.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 3, lett. c), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali..... Pag. 31

N. 141. Ordinanza del Tribunale dei minorenni di Bologna del 5 maggio 2014

**Procedimento civile - Ricorso degli ascendenti per far valere il loro diritto a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni - Adozione dei provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore - Competenza del tribunale per i minorenni, anziché del tribunale ordinario - Eccesso di delega - Esorbitanza dai limiti della revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione - Irragionevolezza sotto più profili - Lesione del principio di concentrazione processuale (segnatamente nelle ipotesi di pendenza dinanzi al tribunale ordinario del giudizio di separazione tra i coniugi o del procedimento per far valere il diritto del minore ai rapporti con i nonni).**

- Disposizioni di attuazione del codice civile, art. 38, primo comma, come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.
- Costituzione, artt. 3, 76, 77 e 111; legge 10 dicembre 2012, n. 219, art. 2, comma 1, lett. p). . Pag. 35

N. 142. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 18 ottobre 2013

**Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Legittimazione a proporre istanza nei confronti dello Stato - Estensione, in base all'interpretazione giurisprudenziale costituente diritto vivente, al difensore designato dal giudice, ai sensi dell'art. 97, comma 4, c.p.p. - Irragionevolezza delle premesse e degli effetti di tale interpretazione - Ingiustificata disparità di trattamento fra il sostituto ex art. 97, comma 4, c.p.p. di un difensore di fiducia e il sostituto ex art. 102 c.p.p. di un difensore di fiducia (l'uno e non l'altro legittimato alla liquidazione erariale).**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 116 e 117.
- Costituzione, art. 3. .... Pag. 38



N. 143. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 21 gennaio 2014

**Consuetudine internazionale - Immunità degli Stati dalla giurisdizione civile dei tribunali degli Stati esteri - Esclusione della giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nello Stato del giudice adito - Norma prodotta nell'ordinamento italiano mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 3 febbraio 2012 (*Allemagne c. Italie*) - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.**

- Costituzione, artt. 2 e 24.

**Trattati e convenzioni internazionali - Statuto delle Nazioni Unite (ONU) - Impegno di ciascuno Stato membro a conformarsi alle decisioni emesse dalla Corte internazionale di giustizia nei procedimenti di cui è stato parte - Conseguente obbligo del giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.**

- Legge 17 agosto 1957, n. 848, art. 1, nella parte in cui recepisce l'art. 94 dello Statuto delle Nazioni Unite (ONU).

- Costituzione, artt. 2 e 24.

**Trattati e convenzioni internazionali - Adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni - Conseguente obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità commessi *iure imperii* dal Terzo Reich [almeno in parte] nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.**

- Legge 14 gennaio 2013, n. 5, art. 1.

- Costituzione, artt. 2 e 24.

**[Trattati e convenzioni internazionali - Adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni - Adeguamento alla sentenza con cui la Corte internazionale di giustizia, definendo un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile - Obbligo per il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte di rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo (e anche quando ha già emesso sentenza definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione) - Applicabilità di tale previsione alle cause civili di risarcimento del danno per crimini di guerra commessi *iure imperii* dal Terzo Reich almeno in parte nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Violazione del diritto di agire in giudizio, inteso come principio supremo dell'ordinamento costituzionale].**

- [- Legge 14 gennaio 2013, n. 5, art. 3].

- [- Costituzione, artt. 2 e 24].



N. 144. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 17 febbraio 2014

**Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Assicurazione obbligatoria - Professionisti associati in studi professionali in rapporto di dipendenza funzionale - Inclusione nell'elenco dei soggetti assicurati - Mancata previsione - Ingiustificato diverso trattamento dei professionisti associati in studi professionali in rapporto di dipendenza funzionale rispetto ad altri soggetti in situazione analoga - Lesione della garanzia previdenziale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, art. 4, comma 1, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 38, comma secondo. . . . . Pag. 52







# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 48

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 luglio 2014*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Ambiente (tutela dell') - Norme della Regione Basilicata finalizzate alla protezione dei boschi dagli incendi - Abbruciamento (combustione controllata) dei residui vegetali provenienti dai lavori di forestazione e dalla potatura delle coltivazioni in legno - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria.**

- Legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7, art. 10, commi 2, 3 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s).

**Impiego pubblico - Norme della Regione Basilicata - Previsto trasferimento nei ruoli organici della Regione o degli altri enti strumentali da essa dipendenti (in precedenza previsto per il solo personale a tempo indeterminato dell'Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura - ARBEA) anche del personale a tempo determinato, purché nei ruoli di altra amministrazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Violazione dei principi di uguaglianza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.**

- Legge della Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7, art. 29.
- Costituzione, artt. 3, 81, comma quarto, 97 e 117, comma secondo, lett. l), e comma terzo.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge Regionale della Basilicata 30 aprile 2014, n. 7, art. 10, commi 2, 3 e 4, e 29 come da delibera del Consiglio dei ministri in data 20 maggio 2014.

1. Sul B.U.R. 30 aprile 2014 n. 13 è stata pubblicata la legge Regionale 30 aprile 2014 n. 7 recante «collegato alla legge di bilancio 2014-2016».

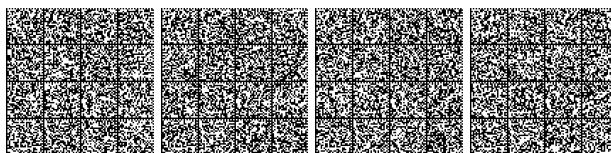
2. Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile relativamente alle disposizioni di cui all'art. 10, commi 2, 3 e 4, e all'art. 29 e, pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

## M O T I V I

3. L'art. 10 della legge in esame apporta modifiche agli articoli 7 e 8 della legge R. Basilicata n. 13/2005 recante «norme per la protezione dei boschi dagli incendi».

In particolare, tale disposizione integra, con il comma 1, l'art. 7, comma 1, della legge regionale n. 13/2005 introducendo il «eliminare mediante abbruciamento i residui vegetali, così come definiti dall'art. 184 comma 3, lettera e) e comma 3, lettera del decreto legislativo n. 152/2006» e al contempo:

a) con il comma 2 (che modifica l'art. 7, lettera b), comma 2 della legge regionale n. 13/2005), prevede una deroga a tale divieto, consentendo l'eliminazione mediante abbruciamento dei «residui vegetali provenienti dai lavori di forestazione, in esecuzione di Piani di Forestazione nel rispetto di quanto previsto dall'art. 8 comma 8 della legge regionale n. 13/2005»;



b) con successivo comma 4 (che aggiunge all'art. 8 della legge regionale n. 13/2005 il comma 8) subordina «la combustione dei residui vegetali derivanti dall'attuazione dei soli piani di forestazione» ad alcune condizioni poste «a tutela della salute e dell'ambiente» concernenti, per lo più, le condizioni atmosferiche in cui è necessario operare e le quantità massime di residui da sottoporre alle procedure di abbruciamento;

c) con il comma 3, (che modifica l'art. 8, comma 3 della legge regionale n. 13/2005), consente l'abbruciamento dei «residui della potatura delle coltivazioni legno» e dei «complessi boscati», anche se solo «per esigenze di carattere fitosanitario al fine di eliminare fonti di diffusione di organismi nocivi per le piante e per l'uomo, nonché (ne, i casi in cui il loro accumulo possa provocare un rischio per gli incendi».

4. Orbene, le anzidette disposizioni si pongono in contrasto con il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (che recepisce la normativa comunitaria in materia di rifiuti e, in particolare, con le sue successive modifiche e integrazioni, la direttiva comunitaria 2008/98/CE).

5. Il decreto legislativo n. 152/2006, invero:

a) definisce «rifiuto» «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi» (art. 183, comma 1, lettera a) e contempla espressamente «i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali» tra i rifiuti urbani (art. 184, comma 2, lettera e) e «i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 del c.c.» tra i rifiuti speciali;

b) dispone, con l'art. 184-bis, che:

«È un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni:

a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto;

b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi;

c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale;

d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o la salute umana».

e) esclude, con l'art. 185, comma 1, lettera f), dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti «paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da biomassa, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana».

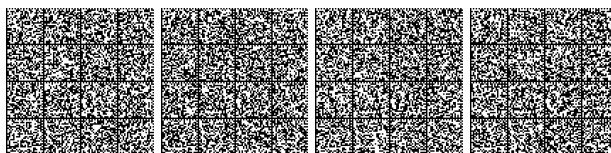
6. Sembra del tutto evidente, quindi, che i «residui vegetali provenienti dai lavori di forestazione» e i residui della potatura delle coltivazioni legno» e dei «complessi boscati»:

a) non sono sottoprodotti, in quanto la nozione di sottoprodotto dettata dall'art. 184-bis del decreto legislativo n. 152/2006 si incentra sulla certezza di un riutilizzo che non produca impatti negativi sull'ambiente o sulla salute umana.

Cfr., in proposito, la sentenza 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niseili, della Corte di Giustizia CE, la quale ha precisato (v. punti n. 44-45) che:

pur potendosi ammettere «un'analisi secondo la quale un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di fabbricazione o di estrazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire non un residuo, bensì un sottoprodotto, del quale l'impresa non ha intenzione di “disfarsi”», «tuttavia, tenuto conto dell'obbligo di interpretare in maniera estensiva la nozione di rifiuti, per limitare gli inconvenienti o i danni inerenti alla loro natura, il ricorso a tale argomentazione, relativa ai sottoprodotti, deve essere circoscritto alle situazioni in cui il riutilizzo di un bene, di un materiale o di una materia prima non sia solo eventuale, ma certo, senza previa trasformazione, e avvenga nel corso del processo di produzione».

b) non possono essere esclusi dal campo di applicazione della parte IV del decreto legislativo n. 152/2006 ai sensi dell'art. 185, comma 1, lettera f) stesso decreto legislativo, in quanto tale esclusione si incentra sul successivo utilizzo dei materiali agricoli ivi contemplati mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente e non mettano in pericolo la salute umana.



*Cfr.* in proposito il punto n. 32 della sentenza della Corte di Giustizia CE, la quale ha ribadito il pacifico principio secondo cui «l'ambito di applicazione della nozione di rifiuto dipende dal significato del verbo «disfarsi». Esso deve essere interpretato alla luce della finalità della direttiva 75/442, che, ai sensi del suo terzo «considerando», è la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti, ma anche alla luce dell'art. 174, n. 2, CE, secondo il quale la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela ed è fondata in particolare sui principi della precauzione e dell'azione preventiva».

7. In definitiva, i «residui vegetali provenienti dai lavori di forestazione» e i residui della potatura delle coltivazioni legno» e dei «complessi boscati» contemplati dalle disposizioni regionali impugnate costituiscono - salvo il caso di un loro utilizzo con le modalità e i limiti prescritti dagli articoli 184-*bis* e 185, comma 1, lettera *f*) decreto legislativo n. 152/2006 - veri e propri rifiuti, e sono quindi assoggettati alle prescrizioni di cui alla parte IV dello stesso decreto legislativo, e in particolare:

a) all'art. 179, primo comma, secondo cui «la gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento»;

b) all'art. 182, che disciplina lo smaltimento dei rifiuti.

8. Poiché con la parte IV del decreto legislativo n. 152/2006 il legislatore ha puntualmente recepito le direttive comunitarie in materia di rifiuti (da ultimo, la direttiva 2008/98/CE), le disposizioni regionali impugnate violano l'art. 117, primo comma, Cost., secondo cui «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

9. Inoltre, poiché la disciplina dei rifiuti afferisce alla materia di tutela dell'ambiente, le disposizioni regionali impugnate violano l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) Cost., che attribuisce tale materia alla legislazione esclusiva dello Stato.

10. Pertanto le Regioni non possono derogare alle norme statali che disciplinano la materia, neppure in via sussidiaria.

*Cfr.*, in proposito, la sentenza n. 249/2009 di codesta ecc.ma Corte ove si evidenzia che:

a) «il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima la possibilità delle Regioni di provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non costituisce limite alla competenza esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee nel territorio nazionale per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio».

b) «la disciplina dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, anche se interferisce con altri interessi e competenze» e, pertanto, poiché rientra in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali».

11. In conclusione le norme introdotte dall'art. 10, commi 2, 3, e 4 della legge regionale in esame, dettando disposizioni difformi dagli articoli 183, 184, 184-*bis* e 185, comma 1, lettera del decreto legislativo n. 152/2006 che afferisce alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e recepiscono le previsioni di cui alla direttiva 2008/98/CE, si pongono in violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Costituzione.

12. L'art. 29 della legge regionale n. 7/2014 modifica l'art. 4, comma 1, della precedente legge regionale n. 4/2014, disponendo il trasferimento nei ruoli organici della Regione Basilicata o degli altri enti strumentali da essa dipendenti (in precedenza previsto per il solo personale a tempo indeterminato della Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura - ARBEA-) anche del personale a tempo determinato, purché nei ruoli di altra pubblica amministrazione.

13. Tale norma è illegittima in quanto - ponendosi in contrasto con le disposizioni dell'art. 30, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001 che, in materia di passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse, dispone che le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento - viola l'art. 117, comma 2, lettera *l*, Cost., che attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

14. Si richiama quanto osservato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 324/2010 a proposito dell'istituto della mobilità volontaria il quale «altro non è che una fattispecie di cessione del contratto; a sua volta, la cessione del contratto è un negozio tipico disciplinato dal codice civile (articoli 1406-1410). Si è, pertanto, in materia di rapporti di diritto privato» (v. punto n. 4.2 della motivazione).



15. La norma in esame viola gli articoli 3 e 97 della Costituzione in quanto, in violazione dei principi dell'eguaglianza, dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, dispone l'inquadramento nei ruoli regionali con rapporto di lavoro a tempo indeterminato di personale che assunto a tempo determinato che non ha superato un pubblico concorso.

16. Detta norma, inoltre, non rispettando le disposizioni sui vincoli di assunzione di cui all'art. 76, comma 7, del decreto-legge n. 112/2008,(1) viola l'art 117, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui riserva allo Stato i principi in materia di coordinamento di finanza pubblica.

*Cfr.*, in proposito, la sentenza n. 148/2012 di codesta ecc.ma Corte, ove si legge (punto n. 5.1 della motivazione):

«Questa Corte - nel definire una questione introdotta da un ricorso statale avverso una legge regionale (sentenza n. 108 del 2011) - ha affermato che le norme di cui all'art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge n. 296 del 2006, nonché quelle di cui all'art. 76, commi 6 e 7, del n. 112 del 2008, essendo «ispirate alla finalità del contenimento della spesa pubblica, costituiscono principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto pongono obiettivi di riequilibrio, senza, peraltro, prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi». La citata conclusione trova il suo presupposto nella considerazione che «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale» (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)».

17. Infine, l'art. 27 della legge regionale Basilicata n. 7/2014, non prevedendo che il trasferimento del personale sia accompagnato dal trasferimento delle relative risorse finanziarie, viola il principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

*P. Q. M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia, per i motivi illustrati nel presente ricorso, dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge Regionale della Basilicata 30 aprile 2014, n. 7, nelle parti e per i motivi in precedenza illustrati.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:*

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 20.6.2013 in copia autentica con l'allegata relazione;
2. legge Regione Basilicata 30 aprile 2014, n. 7.

Roma, 30 giugno 2014

*Avvocato dello Stato: ALESSANDRO MADDALO*

14C0196

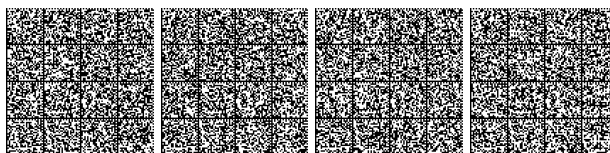
**n. 59**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 agosto 2014  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Elezioni - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Norme della Regione Calabria - Introduzione di una nuova soglia di sbarramento con esclusione dal riparto dei seggi delle liste che non abbiano conseguito la percentuale del 15% dei voti validi o del 4% se facenti parte di una coalizione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza e del principio di rappresentanza posto a fondamento del sistema democratico - Lesione dei principi di uguaglianza del voto dei cittadini e di accesso alle cariche elettive in condizioni di parità - Istanza di sospensione.**

- Legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8, art. 1, comma 1, lett. e).
- Costituzione, artt. 3, 48, 51 e 122; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14.

(1) Secondo cui «è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente».



**Elezioni - Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale - Norme della Regione Calabria - Previsione dell'innalzamento del premio di maggioranza dal 55% al 60% ai fini dell'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi da garantire alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica - Istanza di sospensione.**

- Legge della Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8, art. 4, comma 1, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14.

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

Contro La Regione Calabria, in persona del suo legale rappresentante pre tempore, per la declaratoria della illegittimità costituzionale.

Degli articoli 1, comma 1, lettera e) e 4, comma 1, lettera e), della Legge della Regione Calabria n. 8 del 6 giugno 2014, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 25 del 9 giugno 2014, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 10.07.2014, per contrasto con gli articoli 3, 48, 51, 117 e 122 della Costituzione, norma interposta il Decreto Legge 13-8-2011 n. 138 (spec. art. 14).

#### FATTO

In data 9 giugno 2014, sul n. 25 del Bollettino Ufficiale della Regione Calabria, è stata pubblicata la Legge Regionale n. 8 del 6 giugno 2014, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale)».

Le prescrizioni contenute nella detta Legge, come meglio si preciserà in prosieguo, eccedono dalle competenze regionali e sono violative di previsioni costituzionali e illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate, come con il presente atto effettivamente le si impugna, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

#### DIRITTO

1. Con la Legge n. 8/2014, come visto, il Legislatore regionale della Calabria ha inteso apportare delle modifiche alla Legge regionale 07.02.2005, n. 1, con la quale erano state poste norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, profondamente innovando al sistema elettorale regionale.

1.1. In particolare, per quanto qui interessa, l'art. 1, comma 1, lettera e) della L. n. 8/2014 ha inciso sulla previsione contenuta nell'art. 1 della L. n. 1/2005 modificandone il comma 3, il quale ora prevede che «non sono ammesse al riparto dei seggi:

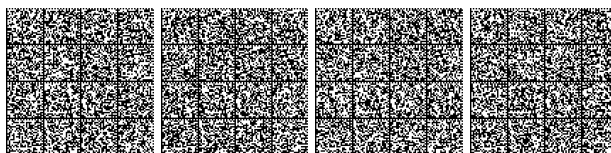
a) le liste regionali che non abbiano ottenuto nell'intera Regione almeno il 15 per cento dei voti validi o almeno il 4 per cento, se facenti parte di una coalizione;

b) le coalizioni che non abbiano ottenuto complessivamente nell'intera Regione almeno il 15 per cento dei voti validi espressi a favore delle stesse». La precedente disposizione prevedeva, invece, solamente che «non sono ammesse al riparto dei seggi le liste provinciali il cui gruppo anche se collegato a una lista regionale che ha superato la percentuale del 5 per cento, non abbia ottenuto, nell'intera Regione, almeno il 4 per cento dei voti validi».

1.2. Il successivo art. 4, comma 1, lettera e) della Legge n. 8/2014 è invece intervenuto sul testo dell'art. 4 della L.R. n. 1/2005.

La norma, nel testo modificato, prevede ora quanto segue: «Assegnazione dei seggi con criterio maggioritario.

1. Ai sei seggi da assegnare con sistema maggioritario e agli eventuali seggi in sovrannumero di cui all'art. 1, comma 2, della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1, sono proclamati dall'Ufficio elettorale circoscrizionale candidati presenti nelle liste circoscrizionali secondo il numero di seggi assegnati a ciascuna lista dall'Ufficio centrale regionale



con la comunicazione di cui all'art. 15, comma sedicesimo, della legge 17 febbraio 1968, n. 108. A tal fine nella applicazione dell'art. 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al numero 2) del tredicesimo comma sono aggiunte infine le seguenti parole: «e proclama eletto Presidente della Giunta regionale il candidato della medesima lista, il quale fa parte del Consiglio regionale»;

b) il primo periodo del numero 3) del tredicesimo comma è sostituito dai seguenti: «3) qualora il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale di cui al numero 2) abbiano conseguito un numero di seggi pari o superiore a 15, assegna al medesimo gruppo di liste tre dei seggi da ripartire con sistema maggioritario di cui all'art. 1, comma 3, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, e li ripartisce fra le medesime liste e nelle circoscrizioni secondo quanto stabilito ai successivi terzo, quarto, quinto sesto e settimo periodo. I restanti cinque seggi da assegnare con sistema maggioritario sono ripartiti tra i gruppi di liste provinciali non collegati alla lista regionale di cui al numero 2)».

c) il numero 4) del tredicesimo comma è sostituito dal seguente: «4) qualora il gruppo di liste o i gruppi di liste provinciali collegate alla lista regionale di cui al numero 2) abbiano conseguito un numero di seggi inferiore a 15, assegna al medesimo gruppo di liste i sei seggi da ripartire con sistema maggioritario di cui all'art. 1, comma 3, della legge 23 febbraio 1995, n. 43, e li ripartisce fra le medesime liste e nelle circoscrizioni secondo quanto stabilito ai periodi terzo, quarto, quinto, sesto e settimo del numero 3)»;

d) non si applica la disposizione di cui al numero 5);

e) il numero 7) del tredicesimo comma è sostituito dal seguente: «7) nel caso in cui la verifica prevista al numero b) dia esito negativo, verifica se il totale dei seggi conseguiti dai gruppi di liste provinciali collegati alla lista regionale di cui al numero 2) sia pari o superiore al 60 per cento dei seggi assegnati al consiglio; qualora tale seconda verifica dia esito negativo, assegna alla lista regionale una quota aggiuntiva di seggi che, tenuti fermi i seggi attribuiti ai sensi dei numeri 3), ovvero 4) e quelli attribuiti in ambito provinciale, consenta di raggiungere il 60 per cento del totale dei seggi del consiglio nella composizione così integrata con arrotondamento all'unità inferiore; tali seggi sono ripartiti tra i gruppi di liste collegate ai sensi del numero 3), terzo, quarto, quinto, sesto e settimo periodo»;

f) al quattordicesimo comma le parole «ai sensi dell'art. 2)» sono sostituite dalle seguenti: «ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1»;

g) non si applicano le disposizioni di cui al quindicesimo comma 2. Non si applica la disposizione di cui all'art. 16, comma 3, della legge 17 febbraio 1968, n. 108» (in grassetto sono evidenziate le modifiche introdotte sul testo originario).

1.3. Orbene, così regolando la materia, il Legislatore regionale ha in realtà inciso sulle competenze statali.

Esso infatti, nell'esercitare i poteri conferiti dall'art. 122 della Carta («il sistema di elezione ... del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali [è disciplinato] con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»), che prevede una ipotesi di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (a fronte della Legge statale n. 165/2004, significativamente intestata «disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione», che detta i principi fondamentali della materia), si è posto, come si andrà ad illustrare in prosieguo, in evidente contrasto con le generali previsioni poste con le disposizioni di rango costituzionale che si andranno a richiamare qui di seguito.

2.1. Come visto, l'art. 1, comma 1, lettera e) della L. R. Calabria n. 8/2014, nel sostituire il comma 3 dell'art. 1 della L. Reg. n. 1/2005, ha introdotto una nuova soglia di sbarramento, prevedendo la esclusione dal riparto dei seggi per le liste che non abbiano conseguito la percentuale del 15% dei voti validi, o del 4% se facenti parte di una coalizione. Ha tuttavia consentito di inserire, nel computo del detto 15%, i voti complessivamente ottenuto dalle coalizioni nell'intera Regione.

La norma appare per più versi incostituzionale.

2.2. È in primo luogo evidente che la richiamata soglia di sbarramento è stata individuata (tanto alla lettera a), quanto alla lettera b) del nuovo comma 3 della L. R. n. 1/2005) in una percentuale elevatissima di voti, ed è tale da dar luogo, con ragionevole probabilità, ad una seria distorsione del risultato elettorale.

Difatti, una quota relativamente marginale dei voti espressi concorrerà al conseguimento di un numero di seggi estremamente consistente (in percentuale, in misura certamente assai più elevata), e, per contro, a un rilevante numero di voti non corrisponderà il conferimento di seggio alcuno: una distorsione tra i voti espressi e i seggi assegnati, nel caso di specie, ben più ampia di quella che pur è inevitabile, e in qualche misura fisiologica, in qualsiasi sistema elettorale che preveda una soglia di sbarramento atta a garantire la governabilità (come richiesto anche dalla L. n. 165/2004), sì da concretizzare una insanabile violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e dello stesso principio di rappresentanza posto a fondamento del sistema democratico.



Come noto, infatti, con regola certamente estensibile anche alle elezioni in sede locale, codesta Ecc.ma Corte ritiene pacificamente che «il sistema elettorale, pur costituendo espressione dell'ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole» (*cf.*, tra le tante, Corte Cost., sent. n. 242/2012 e n. 107/1996; ord. n. 260/2002).

L'art. 1, nella parte che oggi si impugna, inoltre, appare in contrasto con il principio di eguaglianza del voto sancito dall'art. 48, secondo comma, della Costituzione ed altresì di quelli di uguaglianza dei cittadini e di accesso alle cariche elettive in condizioni di parità, di cui agli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Quanto al primo profilo, una così marcata distorsione tra i voti espressi e il risultato finale in termini di seggi risultanti, quale quella prevista dalla legge che si censura, finisce con il conferire ad una parte dei voti espressi un valore sostanzialmente «diverso» rispetto agli altri voti (che, in seguito al superamento della soglia, contribuiscono alla elezione di un candidato). La misura dei voti «irrilevanti», per come prevista dalla disposizione censurata, potenzialmente assai elevata, è tale da portare ad un sostanziale squilibrio in termini di «eguaglianza» dei voti, e pertanto ad un contrasto con il principio sancito dal comma 2 dell'art. 48 della Carta, e addirittura con la stessa tutela del diritto di voto, da ritenere diritto inviolabile dell'individuo (*cf.* Corte Cost, n. 1/2004).

Per la medesima ragione appaiono conseguentemente violati anche il generale principio di uguaglianza (art. 3) e la stessa possibilità per tutti i cittadini di accedere in condizioni di uguaglianza alle cariche pubbliche elettive (art. 51).

2.3. Sotto un secondo profilo, la norma in esame contiene anche una incertezza lessicale tale da ingenerare consistenti dubbi interpretativi, legittimandone in ipotesi una lettura palesemente in contrasto con il dettato costituzionale, che deve invece essere radicalmente scongiurata.

Ciò giustifica la censura sotto un profilo diverso da quelli fin qui illustrati, ma per violazione delle medesime norme.

Come visto, infatti, l'art. 1, comma 1, lettera *e*) della L. n. 8/2014 della Regione Calabria, nel modificare il comma 3 dell'art. 1 della L. n. 1/2005, ha introdotto il concetto di «coalizione» (tanto alla lettera *a*) che alla lettera *b*) della disposizione modificata): il tetto del 15% dei voti potrebbe infatti essere derogato, ai fini dell'ammissione al riparto dei seggi (scendendosi ad un più ragionevole 4%) per le liste facenti parte di una coalizione; ovvero il tetto stesso potrebbe essere calcolato prendendo a riferimento i voti complessivamente conseguiti dalla coalizione in ambito regionale.

Trattasi dunque di un non indifferente, consistente temperamento ad un tetto (15%) comunque manifestamente eccessivo in entrambe le illustrate previsioni, ed incostituzionale per le ragioni fin qui indicate.

Ma la disposizione omette del tutto di precisare in cosa la coalizione debba essere concretamente individuata, non potendosi riscontrare nella legge alcuna definizione della stessa, né alcun chiarimento sull'ambito applicativo.

Sembra di comprendere che, nell'intento del Legislatore regionale, la coalizione possa coincidere sostanzialmente con le liste regionali (in Calabria formate dal solo candidato presidente) collegate con liste presentate nelle circoscrizioni territoriali (provinciali).

Tuttavia, tale lettura non è univoca e la situazione è pertanto idonea ad ingenerare comunque una situazione di incertezza applicativa. Da una ben possibile interpretazione restrittiva potrebbe evidentemente derivare la esclusione di molti voti e di numerose liste dal riparto dei seggi: tutto ciò finisce con il sostanziare un legittimo dubbio di costituzionalità della norma per violazione delle disposizioni fin qui richiamate, e in particolare degli articoli 3 e 48 della Costituzione (uguaglianza tanto in assoluto quanto con riferimento specifico al diritto di voto) nonché dell'articolo 51 della Costituzione (parità di accesso alle cariche elettive).

Conclusivamente, l'art. 1, comma 1, lettera *e*) della L. R. Calabria n. 8/2014 deve essere dichiarato incostituzionale per violazione degli articoli 3, 48 e 51 della Costituzione, nella parte in cui ha introdotto un tetto elevatissimo affinché i voti espressi concorrano al riparto dei seggi.

3.1. Dubbi di costituzionalità suscita anche la previsione dell'art. 4, comma 1, lettera *e*), della Legge della Regione Calabria n. 8 del 6 giugno 2014 laddove innalza dal 55% al 60% il premio di maggioranza ai fini dell'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi da garantire alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa.

La possibilità di prevedere seggi aggiuntivi non è infatti più in linea con lo Statuto della Regione Calabria, come da ultimo modificato in relazione al numero di consiglieri fissato in trenta (più il Presidente) secondo quanto previsto dall'art. 14 del D.L. 13-8-2011 n. 138, come ribadito da codesta Ecc.ma Corte con la recentissima sentenza n. 35 del 06-03-2014 (dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'art. 1 della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria «Riduzione del numero dei componenti del Consiglio regionale e dei componenti della Giunta regionale. Modifiche alla legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25 «Statuto della Regione Calabria») e come, peraltro, ora espressamente previsto dalla stessa Legge regionale che oggi si impugna all'art. 1, comma 1, lettera *a*).

Tale numero costituisce il limite massimo di consiglieri regionali per le Regioni aventi popolazione fino a due milioni di abitanti (v. art. 14 cit.) in un'ottica di contenimento della spesa e nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica: trattasi di limite non derogabile, e pertanto deve ritenersi che oggi non sia più consentito il ricorso ai cd. «seggi aggiuntivi».



3.2. La disposizione che oggi si impugna, pertanto, prevedendo la possibilità di un tale tipo di seggi, è in contrasto con il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione, di cui è espressione il richiamato Decreto Legge 13-8-2011 n. 138 (norma interposta, già dichiarata costituzionalmente legittima fin da Corte Cost., n. 198/2012, e poi da Corte Cost. n. 258/2013 e n. 31/2013; e infine da Corte Cost., n. 23/2014). Ciò vale in particolare, per quanto qui interessa, per l'art. 14, che detta parametri diretti esplicitamente al «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» al quale le Regioni devono adeguarsi, individuando precisamente, come visto, il numero dei consiglieri regionali in funzione del numero degli abitanti della Regione stessa.

Nella sentenza n. 35 del 06-03-2014 codesta Ecc.ma Corte ha infatti chiarito che le Regioni non possono derogare al limite posto dalla legislazione statale in materia di competenza concorrente, laddove essa, «nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati... In particolare, la norma statale fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti ..., mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere ugualmente rappresentati».

Conclusivamente, anche l'art. 4, comma 1, lettera e), della Legge della Regione Calabria n. 8 del 6 giugno 2014, deve essere dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

4. Istanza di sospensione della efficacia della Legge impugnata ex art. 35 L. 11.03.1953, n. 87 e art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale.

Alle considerazioni discendenti dalla estrema delicatezza della materia occorre aggiungere che, a seguito delle dimissioni del Presidente della Giunta regionale, è imminente la fissazione della data per le prossime elezioni regionali in Calabria.

È evidente che, nel vigore delle disposizioni oggi impuginate, lo svolgimento della tornata elettorale (necessitata dal preciso calendario imposto dalla stessa normativa vigente), comporterebbe non solo un inutile aggravio della finanza pubblica (per l'inevitabile annullamento delle elezioni in caso di accoglimento del presente ricorso), ma potrebbe portare a non indifferente turbativa dell'ordine pubblico e sarebbe in ogni caso inutiliter datum.

Si ritiene, pertanto, che ricorrano i requisiti di gravità ed urgenza connesse all'irreparabile pregiudizio dell'interesse pubblico cui le norme in epigrafe richiamate ricollegano la possibilità di ottenere da parte dell'Ecc.ma Corte, nelle more della decisione del merito, un provvedimento cautelare di sospensione della legge impugnata.

Alla luce di tutto quanto precede è dunque evidente che la Legge della Regione Calabria n. 8 del 6 giugno 2014, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 25 del 9 giugno 2014, è invasiva della competenza statale ed è incostituzionale nei suoi articoli 1, comma 1, lettera e) e 4, comma 1, lettera e), e deve essere impugnata per contrasto con gli articoli 3, 48, 51, 117 e 122 della Costituzione, norma interposta il Decreto Legge 13-8-2011 n. 138 (spec. art. 14), e dovrà conseguentemente essere annullata.

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra specificati, la Legge della Regione Calabria n. 8 del 6 giugno 2014, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 25 del 9 giugno 2014, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 10.07.2014.*

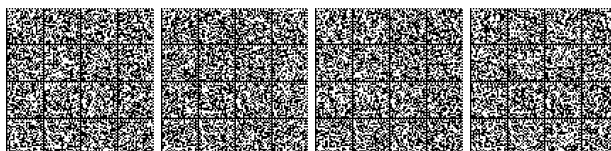
*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:*

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 10 luglio 2014;
- 2) copia della Legge regionale impugnata;
- 3) rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

*Con ogni salvezza.*

Roma, 4 agosto 2014

*L'Avvocato dello Stato: MASSIMO SALVATORELLI*





## N. 1

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 28 agosto 2014*  
(del Tribunale di Torre Annunziata)

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico dell'on. Aniello Formisano deputato all'epoca dei fatti per le opinioni da questi espresse nel corso di una trasmissione televisiva nei confronti di *Ciro Borriello*, ex sindaco del Comune di Torre del Greco - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Torre Annunziata - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 16 ottobre 2013.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

## IL TRIBUNALE DI TORRE ANNUNZIATA

## EX SEZIONE DISTACCATA DI TORRE DEL GRECO

Ricorso ex art. 37 legge 11 marzo 1953 n. 87 Conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

Il Giudice monocratico, dott.ssa Maria Laura Ciollaro, letti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe nei confronti di:

Formisano Aniello, nato a Torre del Greco (NA) il 10.6.1954, ivi residente alla via Martiri d'Africa n. 79, elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Ferdinando Trasacco;

difeso di fiducia dall'avv. Ferdinando Trasacco del foro di Santa Maria Capua Vetere.

Imputato del delitto p. e p. dall'art. 595, comma 3, c.p., perché, quale ospite della trasmissione televisiva «Uno Mattina», andata in onda su Rai 1 in data 31.07.2012, offendeva l'onore e il decoro di Borriello *Ciro*, allorquando riferendosi al suo precedente mandato di Sindaco del Comune di Torre del Greco, lo definiva «... delinquente di centro destra, perché tale era ...», andando ben oltre i limiti della critica politica esercitabile nell'ambito della dialettica tra partiti contrapposti In Roma-Torre del Greco il 31.07.2013.

Parte Civile: Borriello *Ciro*, nato a Torre del Greco il 5.2.1957

Premesso che:

in data 21 ottobre 2013 è pervenuta la decisione della Camera dei Deputati che, nella seduta del 16 ottobre 2013, ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse da Formisano Aniello durante la trasmissione «Uno Mattina» in data 31 luglio 2012 ritenendo che le stesse costituissero opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, comma 1, della Costituzione;

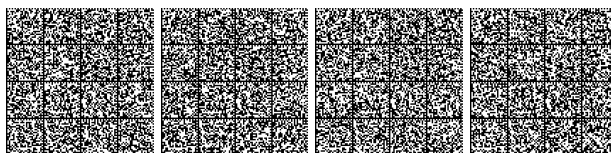
che, alla luce di detta pronuncia, all'udienza del 29 ottobre 2013 la Difesa dell'imputato chiedeva emettersi sentenza ex art. 129 c.p.p., il P.M. si rimetteva alla decisione del Giudice, mentre la Parte Civile chiedeva sollevarsi conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato affermando che la Camera dei Deputati, con la delibera del 16 ottobre 2013, avesse ecceduto dai propri poteri invadendo la sfera di competenza dell'Autorità Giudiziaria non potendosi, nel caso di specie, riconoscere a Formisano Aniello la speciale causa di non punibilità prevista dall'art. 68, comma 1, Cost.;

a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 29.10.2013.

*Osserva*

La richiesta formulata dalla costituita Parte Civile è fondata e va accolta.

Al riguardo si rileva che, per potersi invocare l'applicabilità dell'art. 68 della Costituzione, deve essere individuato un nesso funzionale tra le dichiarazioni o affermazioni rese da un membro del Parlamento al di fuori della sede parlamentare e l'esercizio delle funzioni parlamentari stesse.



In proposito la Corte costituzionale ha costantemente affermato che le opinioni espresse da un parlamentare fuori dell'ambito dei lavori parlamentari, possono ritenersi collegate dal necessario nesso funzionale alle attività parlamentari vere e proprie solo se sussista una corrispondenza «sostanziale» e «cronologica» tra l'attività tipica e quella atipica. Pertanto solo se le esternazioni extra moenia sono effettivamente e sostanzialmente corrispondenti ai contenuti di attività tipicamente parlamentari e se esse si concretizzano nella divulgazione o comunicazione di atti già compiuti nell'ambito della stretta funzione parlamentare, potrà essere ravvisato il nesso funzionale e la conseguente applicazione dell'art. 68 Cost. (cfr. C. Cost. n. 65/2007).

Conseguentemente, secondo il costante insegnamento della Corte costituzionale, il mero «contesto politico» non connota di per sé le dichiarazioni esterne del parlamentare come espressione della funzione politica dallo stesso svolta, né si ritiene sufficiente, per l'applicazione della speciale causa di non punibilità soggettiva prevista dall'art. 68 Cost., una generica identità di argomento o l'inerenza a temi generali dibattuti in Parlamento, essendo viceversa sempre necessario un legame specifico tra l'atto parlamentare e la manifestazione di pensiero avvenuta esternamente che consenta di identificare nella dichiarazione stessa l'espressione di attività parlamentare.

La Corte costituzionale ha infatti più volte ripetuto che l'applicazione dell'art. 68 Cost. non può invocarsi sulla base di un mero collegamento tra lo status di parlamentare considerato in sé perché, se così fosse, la garanzia costituzionale si trasformerebbe in un privilegio contrario al principio di uguaglianza che esporrebbe qualunque cittadino alla possibilità di essere diffamato da un parlamentare senza potere tutelare i propri diritti ex art. 24 Cost. (in questo senso si è espressa anche la Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, sez. IV, sentenza del 6.12.2005, caso Ielo c. Italia, ricorso n. 23053/02).

Alla luce dei principi espressi dalla Corte costituzionale è evidente che le dichiarazioni espresse dal Formisano nel corso della puntata di «Uno Mattina» trasmessa il 31 luglio 2012 su rete nazionale (Rai 1) non attengono alla sua funzione di deputato in quanto non sussiste alcun nesso funzionale tra l'attività di parlamentare esercitata in concreto dall'imputato e tale manifestazione di pensiero.

In proposito si rileva che né nelle dichiarazioni rese dallo stesso Formisano Aniello nella seduta del 9 luglio 2013 né nelle argomentazioni svolte dalla Camera dei Deputati a fondamento della decisione del 16 ottobre 2013 sono stati compiutamente indicati atti svolti nella funzione di parlamentare da parte dell'imputato che potessero essere ricollegati funzionalmente alle frasi dal medesimo pronunciate nel corso della trasmissione televisiva.

Ed invero, a prescindere dal fatto che secondo l'on. Formisano il vero destinatario della frase ritenuta diffamatoria non sarebbe l'odierno querelante *Ciro Borriello* bensì l'ex deputato e sottosegretario all'Economia e alle Finanze *Nicola Cosentino* - questione questa evidentemente rimessa al merito del processo —, l'unico concreto riferimento presente in atti è quello ad un'interrogazione parlamentare a risposta immediata del 5 novembre 2008 vertente sul contrasto alla diffusione e al radicamento della camorra in cui tuttavia il deputato si esprimeva nei seguenti, generici termini: «è fondamentale che le Istituzioni sappiano dare a tutti i livelli il loro esempio, evitando zone grigie, equivoci e situazioni comunque poco chiare; è fondamentale che chi è chiamato a rappresentarle non sia oggetto di alcun sospetto»; e ancora, con specifico riferimento all'allora sottosegretario *Cosentino*: «ora intendo far riferimento agli uomini delle istituzioni e degli enti locali. Ho qui con me «il Mattino» di Napoli, un giornale importante da noi. Stamattina titola così «Casalesi alla sbarra, lo Stato parte civile». Quale Stato signor Ministro? Quello che lei ha illustrato questa mattina in aula o lo Stato che leggiamo negli interrogatori dei pentiti di camorra, che rappresentano un uomo del suo Governo? Si guardi intorno Ministro».

Nella relazione di maggioranza viene condivisa l'apodittica argomentazione sostenuta dallo stesso Formisano nel corso del proprio intervento alla seduta del 9 luglio 2013, ove l'imputato forniva una personalissima «chiave di lettura» della vicenda, da ravvisare nella totale assimilazione - sul piano politico - tra *Nicola Cosentino* (che si autodefiniva «padrino politico» dell'odierna parte civile) e *Ciro Borriello* che, a sua volta, si appellava come «figlioccio» del *Cosentino* stesso; in quest'ottica le dichiarazioni oggetto di imputazione dovevano essere collocate nel quadro di una sua critica complessiva al «sistema potere» che arrivava a coinvolgere anche gli enti locali della Campania e che aveva il suo rappresentante di vertice nel *Cosentino*, esponente di spicco del centrodestra in Campania e, in definitiva, di una strettissima connessione tra l'amministrazione *Borriello* ed il «sistema *Cosentino*».

Tale impostazione non appare sostenibile ponendosi in aperto contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale in ordine alla necessaria sussistenza di un nesso funzionale tra opinione espressa e attività non genericamente politica bensì parlamentare; in primo luogo infatti il collegamento che si è tentato di evidenziare manca del tutto di attualità in quanto l'unico atto propriamente parlamentare che si è individuato risale al 2008, e dunque a ben quattro anni prima dei fatti (del luglio 2012). In secondo luogo nell'interrogazione del 2008 il *Formisano* non solo non menzionava assolutamente il *Borriello* o il Comune di Torre del Greco ma - al di là del genericissimo riferimento ad «uomini delle Istituzioni e degli enti locali» - a ben vedere incentrava il suo intervento esclusivamente sulla figura del



Cosentino; pertanto ritenere che le sue dichiarazioni del 31 luglio 2012 costituiscano opinioni espresse nell'esercizio di funzioni parlamentari equivarrebbe ad estendere in maniera del tutto indiscriminata le garanzie costituzionali a qualsiasi intervento di natura prettamente politica svolto nei confronti di appartenenti al medesimo partito ed operanti nel medesimo contesto territoriale di provenienza del Cosentino.

Tali esternazioni, in definitiva, sarebbero collegate a quell'unico e risalente intervento parlamentare da una mera «identità (*rectius* analogia) di argomento e di contesto politico», collegamento che la Corte costituzionale ha ripetutamente ritenuto insufficiente ad integrare il nesso funzionale richiesto per l'operatività della causa di non punibilità (sentenze 98/2011 e 39/2012).

Per le ragioni espresse ritiene questo Giudice che le dichiarazioni rese da Formisano Aniello nel corso della trasmissione «Uno Mattina» andata in onda il 31 luglio 2012 siano del tutto svincolate dall'attività funzionale dello stesso e che pertanto la decisione della Camera dei Deputati del 16 ottobre 2013, che ha ritenuto le stesse coperte da insindacabilità ex art. 68 Cost. sia venuta a ledere le prerogative dell'ordine giurisdizionale. Viene, pertanto, sollevato conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sussistendone i presupposti sia soggettivi (il Tribunale di Torre Annunziata - ex sezione distaccata di Torre del Greco è competente a decidere sulla contestazione elevata a Formisano Aniello nel presente procedimento) che oggettivi (la menzionata deliberazione della Camera dei Deputati deve ritenersi lesiva della sfera di attribuzioni giurisdizionali, costituzionalmente garantita, propria del Giudice ordinario).

*P.Q.M.*

*Gli articoli 134 Cost e 37 Legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Solleva*

*Conflitto di attribuzione tra i Poteri dello Stato e chiede che la Corte costituzionale:*

- 1) dichiarare ammissibile il presente conflitto adottando ogni conseguente provvedimento;*
- 2) dichiarare che non spettava alla Camera dei Deputati la valutazione circa la condotta attribuita all'on. Aniello Formisano, oggetto di contestazione nel presente giudizio, in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68, comma 1, Cost.;*
- 3) annulli la relativa deliberazione della Camera dei Deputati del 16 ottobre 2013.*

*Ordina*

*L'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso fino alla pronuncia della Corte Costituzionale.*

*Manda alla Cancelleria per quanto di competenza.*

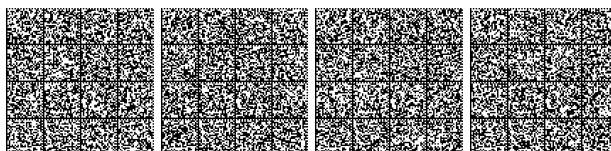
Torre del Greco, 3 dicembre 2013

*Il Giudice:* DOTT.SSA MARIA LAURA CIOLLARO

Avvertenza

*L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 150/2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1ª s.s. n. 24 del 4 giugno 2014.*

14C00249



N. 7

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 3 luglio 2014*  
(della Regione Marche)

**Finanza regionale - Verifica amministrativo-contabile in ordine alla gestione e alle spese di personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, attivata, presso la Regione Marche, dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Atti concernenti i risultati della verifica - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Marche - Denunciata carenza di potere e violazione dell'autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria regionale - Richiesta alla Corte costituzionale di dichiarare, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, la non spettanza del potere di adottare i suddetti atti e per l'effetto di annullare gli stessi, e comunque di dichiarare la non spettanza del potere di adottare i medesimi atti in quanto emanati in violazione dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001 e per l'effetto di annullare gli stessi.**

- Nota del Ragioniere generale dello Stato dell'11 settembre 2013, n. 74491; Nota del Ragioniere generale dello Stato del 14 aprile 2014, n. 36675; Relazione ispettiva dei Servizi ispettivi di finanza pubblica del MEF del 15 gennaio 2014.
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e quarto, 118 e 119.

Ricorso della Regione Marche, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 683 del 4 giugno 2014, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi del Foro di Firenze ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, piazza Barberini n. 12, come da procura speciale per atto del notaio Giuseppe Comparone di Ancona n. rep. 638 del 9 giugno 2014;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri «*pro tempore*» per

la dichiarazione di non spettanza allo Stato del potere di adottare i seguenti atti:

*a)* nota prot. n. 74491 Rif. S.I. 2446/V dell'11 settembre 2013, con cui il Ragioniere Generale dello Stato ha disposto l'esecuzione presso la Regione Marche, da parte dei Servizi ispettivi di finanza pubblica, di una verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto la gestione e le spese di personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

*b)* nota M.E.F. - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato prot. n. 36675 del 14 aprile 2014, avente ad oggetto «Verifica amministrativo-contabile presso la Regione Marche» a firma del Ragioniere Generale dello Stato, con allegato elenco delle osservazioni ed allegati;

*c)* relazione M.E.F. - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza del 15 gennaio 2014 sulla verifica amministrativo-contabile presso la Regione Marche, eseguita dal 7 ottobre 2013 al 7 novembre 2013 (spese personale), trasmessa al Presidente della Regione Marche in data 24 aprile 2014, in quanto emanati in carenza di potere in ragione della illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, nonché in violazione della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita dagli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e per l'effetto l'annullamento dei suddetti atti;

la dichiarazione di non spettanza allo Stato del potere di adottare gli atti sopra richiamati sub *a)*, *b)* e *c)*, in quanto comunque emanati in violazione dell'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, nonché della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita dagli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e per l'effetto l'annullamento dei suddetti atti.

FATTO

1. — Con nota prot. n. 74491 dell'11 settembre 2013 il Ragioniere Generale dello Stato ha disposto la verifica amministrativo-contabile ex art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, avente ad oggetto la gestione e le spese del personale della Regione Marche.

Tale verifica, affidata dall'Ispettore generale capo di finanza al dirigente dei Servizi ispettivi di finanza pubblica, dott. Massimiliano Bardani, si è svolta dal 7 ottobre al 7 novembre 2013 presso la Regione Marche.

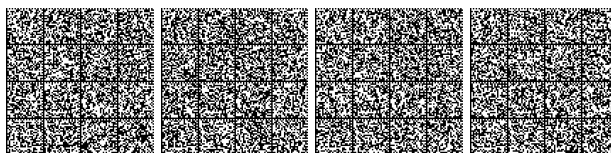
1.1. — In allegato alla nota M.E.F. - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato prot. n. 36675 del 14 aprile 2014, il Ragioniere Generale dello Stato ha trasmesso sia al Presidente della Regione, sia alla Sezione regionale di controllo, sia, infine, alla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Marche, la relazione M.E.F.



- Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza del 15 gennaio 2014, contenente i risultati del controllo effettuato dal dott. Bardani.

1.2. — Tale relazione contiene una serie di rilievi in ordine alla complessiva gestione del personale della Regione relativa agli anni 2008-2009-2010-2011-2012, sintetizzati come segue nell'elenco allegato alla nota nota M.E.F. - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato prot. n. 36675 del 14 aprile 2014:

- 1) Inosservanza del principio dell'adeguato accesso dall'esterno per gli anni 2008, 2010 e 2011;
  - 2) Illegittima quantificazione delle risorse del fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento del servizio del personale della Giunta, con particolare riguardo agli incrementi con risorse di bilancio, per gli anni 2008 e 2009, delle «risorse finalizzate a personale a tempo determinato programmi e progetti ex DGR n. 862/2008» e delle «risorse una tantum introduzione sistema premiante qualità» in presenza di adeguate economie non utilizzate per far fronte, almeno in parte, a tali maggiori servizi;
  - 3) Violazione dei principi di selettività meritocratica previsti dalla normativa vigente per l'effettuazione delle progressioni economiche orizzontali (PEO), poste in essere nel 2010 e nel 2011, a favore del personale della Giunta regionale, ricorrendo inoltre, per il 2011, allo scorrimento delle graduatorie già utilizzate per le PEO 2010;
  - 4) Attribuzione generalizzate dei compensi per produttività sulla base di automatismi non selettivi;
  - 5) Indebita erogazione di varie indennità:
    - a) corrisposte in misura superiore all'indennità di rischio;
    - b) attribuite in modo generalizzato per l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità;
    - c) erogate in modo atipico sia rispetto a quanto previsto dalla disciplina contrattuale (articolo 17, comma 2, lettera g) sia per quanto riguarda le modalità con cui sono state finanziate;
    - d) imputate non a carico del fondo a seguito di regolare contrattazione bensì a seguito di ordinanza di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (OPCM) adottata ai sensi dell'articolo 5, della legge 24 febbraio 1992, n. 225;
  - 6) Incremento del fondo per il trattamento accessorio del Consiglio regionale mediante interventi legislativi regionali che vanificano la funzione delle norme contenute nella disciplina contrattuale nazionale;
  - 7) Illegittimo conferimento di incarichi dirigenziali della Giunta regionale a tempo determinato oltre i limiti previsti dalla normativa nazionale e in assenza di procedure selettive;
  - 8) Finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del Segretario generale della Giunta regionale con risorse non previste nel fondo per il trattamento accessorio della dirigenza;
  - 9) Errata quantificazione del fondo per il trattamento accessorio della dirigenza:
    - a) mediante interventi legislativi regionali che vanificano la funzione delle norme contenute nella disciplina contrattuale nazionale;
    - b) conseguente alla mancata sottrazione dal fondo delle risorse destinate alla retribuzione di posizione dei dirigenti a tempo determinato;
  - 10) Erogazione ad alcuni dirigenti della Giunta regionale di un compenso atipico denominato «indennità di datore di lavoro» in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione accessoria;
  - 11) Illegittima erogazione alla dirigenza della indennità di risultato in assenza di un valido sistema di valutazione selettiva;
  - 12) Anomalo procedimento di stabilizzazione dei precari:
    - a) in base al cumulo dell'anzianità maturata mediante contratti di collaborazione coordinata e continuativa e contratti a termine;
    - b) con effettuazione delle suddette procedure oltre i termini di legge consentiti;
  - 13) Illegittimo utilizzo dello scorrimento delle graduatorie per procedere, successivamente al 1° gennaio 2010, alle progressioni verticali per un numero di posti superiore a quello previsto.
- 1.3. — Occorre, inoltre, sottolineare che i rilievi formulati nella relazione da parte del dirigente dei Servizi ispettivi di finanza pubblica, a prescindere dal loro specifico contenuto, sono volti a segnalare:
- i) casi di asserito contrasto tra la legislazione regionale e la legislazione statale o la disciplina contenuta all'interno di contratti collettivi nazionali (cap. 2, par. 2.1.1, cap. 3, parr. 3.1.1, 3.2; cap. 4, parr. 4.1 e 4.2; cap. 5, par. 5.1);
  - ii) casi di asserito contrasto tra norme contenute nei contratti collettivi decentrati e norme contenute nelle leggi o negli atti aventi forza di legge statali o nei contratti collettivi nazionali (cap. 3, parr. 3.1.1 e 3.2; cap. 4, par. 4.1);



- iii) ipotesi di mancata attuazione di disposizioni regionali (cap. 3, par. 3.1.1);
- iv) l'inosseranza del principio dell'adeguato accesso dall'esterno (cap. 1);
- v) ipotesi di asserito contrasto tra i criteri indicati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome — e adottati dalla Regione Marche — ai fini della verifica in ordine alla riduzione delle spese per il personale e dei fondi dei dirigenti e del comparto e i criteri individuati, invece, in ordine alle medesime valutazioni, dalla Ragioneria generale dello Stato (cap. 2, par. 2.1.1 e 2.1.2);
- vi) ipotesi di erogazioni previste da ordinanze della protezione civile che, ad avviso dell'ispettore del MEF, non trovano alcun fondamento in norme di legge o nei contratti collettivi nazionali (cap. 3, par. 3.1.1);
- vii) talune asserite criticità che presenterebbe la disciplina — o, in qualche caso, che discenderebbero dal modo di applicazione della stessa — posta dai contratti collettivi decentrati (cap. 3, par. 3.1.1) o contenuta in delibere della Giunta regionale (cap. 4, par. 4.1) o dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (cap. 5, par. 5.1).

1.4. — Sulla scorta dei rilievi critici formulati nella relazione dell'ispettore dott. Bardani, la Ragioneria Generale dello Stato, nella nota n. 36675 del 14 aprile 2014:

a) ha affidato «all'iniziativa di codesta Regione l'adozione dei provvedimenti idonei all'eliminazione delle criticità rilevate nella predetta relazione»;

b) ha richiesto che «i relativi elementi informativi [siano] inviati, con nota a firma del rappresentante legale dell'ente, a questo Dipartimento, rispettando l'ordine ed il contenuto dei singoli rilievi»

c) ha inviato, «ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità per danno erariale», la relazione del Dott. Bardani alla competente Procura Generale della Corte dei conti, nonché alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, in conformità al disposto dell'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001.

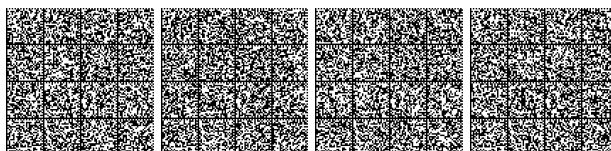
2. — La Regione Marche, con deliberazione della Giunta n. 683 del 4 giugno 2014, ha deliberato di impugnare davanti a questa Corte, con ricorso per conflitto di attribuzione, la nota prot. n. 74491 Rif. S.I. 2446/V dell'11 settembre 2013, la nota prot. n. 36675 del 14 aprile 2014 della Ragioneria Generale dello Stato e la relazione del dirigente dei Servizi ispettivi di finanza pubblica, dott. Massimiliano Bardani, ad essa allegata, concernente la verifica amministrativo-contabile in ordine alle spese e alla gestione del personale della Regione, perché illegittime e lesive dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta e garantita alla stessa Regione ricorrente, per le seguenti ragioni di

## DIRITTO

3. — In via preliminare si osserva che il ricorso è ammissibile dal momento che sussiste con ogni evidenza il «tono costituzionale» del conflitto di attribuzioni promosso a mezzo di esso.

Questa Corte, infatti, a partire dalla sentenza n. 771 del 1988, e per consolidata giurisprudenza, ha ritenuto «idoneo ad innescare un conflitto di attribuzione qualsiasi atto o comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla regione, purché sia dotato di efficacia o di rilevanza esterna e sia diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza il cui svolgimento possa determinare un'invasione della altrui sfera di attribuzioni». Ebbene, nel caso di specie non si può dubitare che tali condizioni di ammissibilità siano soddisfatte: a ben vedere, gli atti indicati in epigrafe, in relazione ai quali si chiede a questa Corte la declaratoria di non spettanza in capo allo Stato del relativo potere di adottarli e il conseguente loro annullamento, sono atti con cui viene disposta la verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto la gestione e le spese di personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (*cf.* nota prot. n. 74491 Rif. S.I. 2446/V dell'11 settembre 2013); atti di trasmissione dei risultati di tale verifica (*cf.* nota prot. n. 36675 del 14.04.2014, a firma del Ragioniere Generale dello Stato); atti contenenti i risultati del controllo amministrativo-contabile (*cf.* relazione M.E.F. - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza, allegata alla citata nota del 14 aprile 2014). Si tratta, dunque, di atti con i quali è stato esercitato il potere ispettivo di cui all'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001 e che, pertanto, presentano indubbia rilevanza esterna, dal momento che l'esercizio di tale potere è confluito non solo nella segnalazione delle irregolarità riscontrate dall'ispettore in sede di verifica ex art. 60, comma 5, ma altresì nella richiesta, nei confronti della Regione Marche, di provvedere «all'adozione dei provvedimenti idonei all'eliminazione delle criticità rilevate nella [...] relazione».

In secondo luogo, tali atti determinano un evidente *vulnus* alla sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita: come si argomenterà più avanti, infatti, essi, da una parte, sono frutto di un potere che ex se non può più ritenersi compatibile con il quadro delle attribuzioni regionali esitato dalla riforma costituzionale di cui alla legge cost. n. 3 del 2001; dall'altra, discendono dall'illegittimo esercizio di tale potere ispettivo, dal momento che la verifica



amministrativo-contabile è andata ben oltre i confini tracciati dall'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, e ha dato vita ad un controllo sulla gestione e sulle spese del personale regionale particolarmente pervasivo e lesivo della sfera di autonomia organizzativa, legislativa, finanziaria e contabile della Regione Marche, garantita dagli artt. 114, 117 terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

4. — Non spettanza allo Stato del potere di adottare gli atti indicati in epigrafe sub *a)*, *b)* e *c)* per carenza di potere e violazione della sfera di autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria regionale costituzionalmente garantita, in ragione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, in riferimento agli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

4.1. — Come già esposto nelle premesse di fatto, con nota prot. n. 74491 dell'11 settembre 2013, il Ragioniere Generale dello Stato ha disposto la verifica amministrativo-contabile in ordine alla gestione e alle spese del personale della Regione Marche. Tale verifica, i cui risultati sono stati esposti nella relazione dell'ispettore del MEF del 15 gennaio 2014, rientra tra le funzioni attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze dall'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che quest'ultimo «anche su espressa richiesta del Ministro per la funzione pubblica, dispone visite ispettive, a cura dei servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, coordinate anche con altri analoghi servizi, per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate. Tali verifiche vengono eseguite presso le amministrazioni pubbliche, nonché presso gli enti e le aziende di cui al comma 3. Ai fini dello svolgimento integrato delle verifiche ispettive, i servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato esercitano presso le predette amministrazioni, enti e aziende sia le funzioni di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 20 febbraio 1998, n. 38 e all'articolo 2, comma 1, lettera *b)* del decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 1998, n. 154, sia i compiti di cui all'articolo 27, comma quarto, della legge 29 marzo 1983, n. 93».

Tuttavia, i richiamati artt. 3, comma 1, d.P.R. n. 38 del 1998, e 2, comma 1, lett. *b)*, d.P.R. n. 154 del 1998, sono stati abrogati dall'art. 26, lett. *b)* e lett. *c)*, d.P.R. n. 43 del 2008, per cui delle disposizioni richiamate dal citato comma 5 dell'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001, rimane tuttora in vigore solo l'art. 27, comma 4, legge n. 93 del 1983, ai sensi del quale «alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica è posto un contingente di cinque ispettori di finanza comandati dalla Ragioneria generale dello Stato e di cinque funzionari particolarmente esperti in materia, comandati dal Ministero dell'interno, i quali avranno il compito di verificare la corretta applicazione degli accordi collettivi stipulati presso le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, presso le regioni, le province, i comuni e gli altri enti pubblici di cui alla presente legge. Gli ispettori, nell'esercizio delle loro funzioni, hanno piena autonomia funzionale ed hanno l'obbligo di denunciare alla procura generale della Corte dei conti le irregolarità riscontrate».

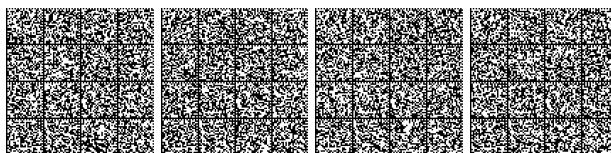
In altri termini, tanto l'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, quanto l'art. 27, comma 4, legge n. 93 del 1983, limitano il potere ispettivo in ordine alla gestione finanziaria regionale, con specifico riguardo alle spese per il personale, alla sola verifica del rispetto, da parte della Regione, dei contratti collettivi nazionali e decentrati.

4.2. — Chiarito il quadro normativo concernente il potere ispettivo sulla gestione finanziaria regionale, occorre innanzitutto rilevare che la disposizione su cui trova fondamento il potere di verifica amministrativo-contabile alla base della relazione dell'ispettore del MEF (art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001), a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 che ha riformato i rapporti tra Stato ed enti territoriali, non può che ritenersi costituzionalmente illegittima. È evidente, infatti, che il suddetto potere ispettivo si pone in contrasto con i sopravvenuti parametri costituzionali di cui agli artt. 114 e seguenti della Costituzione.

A tal proposito viene in rilievo la sentenza n. 219 del 2013 di questa ecc.ma Corte, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'analogo potere ispettivo attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze dall'art. 1-*bis*, comma 4, d.l. n. 174 del 2012, il quale era intervenuto sull'art. 5, d.lgs. n. 149 del 2011.

In particolare, nella pronuncia citata, questa Corte ha osservato che, sebbene essa stessa, nell'ambito della propria giurisprudenza, abbia ripetutamente riconosciuto la legittimità di leggi statali intese ad acquisire dalle Regioni dati utili, anche nella prospettiva del coordinamento della finanza pubblica, ed in particolare in rapporto alle attribuzioni della Corte dei conti, «la disposizione impugnata eccede tali confini, circoscritti alla trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, per attribuire non al giudice contabile, ma direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie della Regione, nel caso di squilibrio finanziario, per mezzo dei propri servizi ispettivi».

Il grado e la rilevanza costituzionale dell'autonomia politica della Regione si misura anche sul terreno della sottrazione dei propri organi e dei propri uffici ad un generale potere di sorveglianza da parte del Governo, analogo a quello che spetta invece nei confronti degli enti appartenenti al plesso organizzativo statale, ai sensi dell'art. 117,

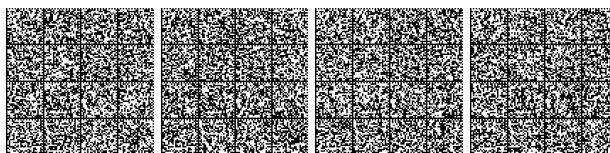


secondo comma, lettera g), Cost. [...]. L'ampiezza e l'incisività di un tale potere di verifica cela in definitiva un corrispondente potere di vigilanza, attivabile per mezzo dei servizi ispettivi dello Stato, volto a rilevare la cattiva gestione degli uffici da parte della Regione, cui spetta organizzarli ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. ». E ancora: «Né vale in senso contrario porre in rilievo che la disposizione impugnata è finalizzata a rafforzare l'intervento della Corte dei conti. Allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, e a soli fini collaborativi, l'art. 3 della legge n. 20 del 1994 ha individuato nella Corte dei conti l'organo al quale riservare il potere di «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», anche nei confronti delle Regioni e delle Province autonome. E questa Corte, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa che introduceva in tal modo il controllo di gestione, ha stimato che tale attribuzione non costituisse un aspetto secondario dell'intervento in questione, ma ne fosse piuttosto un fondamento. Difatti, tale organo agisce «quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico», «di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere che si contrappone alle autonomie delle regioni» (sentenza n. 29 del 1995). Ora, la norma impugnata supera il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale, affidando al Governo l'esercizio di un potere di verifica che, pur restando strumentale rispetto ai compiti del giudice contabile, ugualmente si divarica dal procedimento attivabile e gestibile da quest'ultimo, ed in definitiva si duplica in danno delle Regioni e delle Province autonome. Tale assetto normativo eccede i limiti propri dei principi di coordinamento della finanza pubblica, e si ripercuote sulla competenza legislativa regionale in materia di organizzazione degli uffici, per entrambi questi aspetti. Anzitutto, poiché riserva all'apparato ministeriale un compito fino ad oggi consacrato all'imparziale apprezzamento della Corte dei conti (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). Inoltre, poiché ciò accade in difetto di proporzionalità tra il mezzo impiegato ed il fine perseguito, non essendovi ragione di supporre l'inidoneità degli ampi poteri ispettivi di quest'ultima a conseguire i medesimi risultati, secondo modalità maggiormente compatibili con l'autonomia regionale».

In altri termini, questa Corte, nella richiamata sentenza n. 219 del 19 luglio 2013, ha già affermato a chiare lettere che non può essere ammesso un generalizzato controllo statale sull'operato della Regione, ed in particolare «un ben più penetrante potere generale di accesso agli uffici regionali», poiché esso eccederebbe i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e si risolverebbe, in definitiva, non solo in una sovrapposizione rispetto alla funzione di controllo della Corte dei conti, ma soprattutto in una invasione dello spazio riservato all'autonomia legislativa e organizzativa delle Regioni. Peraltro, solo quest'ultimo tipo di controllo — in quanto affidato ad un organo terzo ed indipendente, di natura magistratuale — appare compatibile con l'autonomia regionale, in quanto esercitato in una logica non competitiva ma collaborativa e fondato su criteri di proporzionalità. Da questo punto di vista, quindi, la duplicazione e non giustificata sovrapposizione di azioni — di organi del Governo nazionale e della Corte dei conti — non solo risulta inutile e dannosa, ma, a ben vedere, comporta anche un ingiustificato utilizzo di risorse pubbliche.

A ciò occorre aggiungere che i poteri ispettivi affidati al Ministero dell'economia e delle finanze sono stati censurati da questa ecc.ma Corte anche nella più recente sentenza n. 39 del 2014, con la quale sono state decise diverse questioni di costituzionalità aventi ad oggetto buona parte delle disposizioni del d.l. n. 174 del 2012. Tra queste, in particolare, figurava l'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. citato, il quale affidava «[a]l Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato [le] verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenziasse, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi; d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali». Nella decisione richiamata, questa Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174 del 2012, in quanto «la disposizione impugnata eccede i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, circoscritto da questa Corte alla facoltà di disciplinare obblighi di trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili, in quanto attribuisce non già ad un organo magistratuale terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti».

Alla luce delle affermazioni rese da ultimo nella sentenza n. 39 del 2014, dunque, il potere di verifica amministrativo-contabile previsto dall'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, essendo affidato ad un organo del Governo e non alla Corte dei conti, non può che essere assimilato a quello previsto dall'art. 1-bis, comma 4, d.l. n. 174 del 2012, e dall'art. 3, comma 1, lett. e), del medesimo decreto-legge, entrambi dichiarati costituzionalmente illegittimi da questa Corte. È del tutto evidente, pertanto, che anche la disposizione in parola, ancorché formalmente vigente, è affetta da un patente vizio di incostituzionalità sopravvenuta — dal momento che la norma su cui si fonda il potere ispettivo





di cui lo Stato ha preteso di fare uso con gli atti che qui si censurano è anteriore all'entrata in vigore alla l. cost. n. 3 del 2001 — per violazione degli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., e che tale vizio, essendo dovuto ad un contrasto della disposizione statale con le disposizioni costituzionali invocate, che garantiscono l'autonomia regionale sotto diversi profili, si risolve in una chiara lesione proprio di tale autonomia, con specifico riferimento al versante organizzativo, legislativo, finanziario e di bilancio, tutelati dalle citate norme costituzionali.

4.3. — In virtù di quanto appena esposto, la Regione ricorrente chiede a questa ecc.ma Corte di sollevare dinanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., dal momento che trattasi di questione da ritenere senz'altro rilevante ai fini della decisione del presente conflitto, oltre che non manifestamente infondata.

Quanto al primo profilo si osserva, infatti, che laddove la questione dovesse essere accolta, la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, determinerebbe inevitabilmente l'accoglimento del presente motivo di ricorso per conflitto di attribuzione. Di qui la sicura rilevanza della questione di legittimità costituzionale in questa sede sollevata. Quanto al profilo della non manifesta infondatezza, essa discende con evidenza dalle ragioni ampiamente esposte nell'ambito della presente censura circa la non spettanza allo Stato del potere di adottare gli atti impugnati e la connessa lesione delle attribuzioni regionali che da questi ultimi scaturisce.

5. — Non spettanza allo Stato del potere di adottare gli atti indicati in epigrafe sub *a)*, *b)* e *c)* per violazione della sfera di autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria regionale, con particolare riferimento agli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., sotto il profilo dell'illegittimo esercizio del potere ispettivo di cui all'art. 60, comma 5, d.lgs. 165 del 2001.

5.1. — Il potere ispettivo di cui all'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, oltre ad essere fondato su una norma costituzionalmente illegittima, è stato esercitato comunque in modo da travalicare i limiti ad esso posti dalla stessa disposizione che lo ha istituito e che lo disciplina, arrecando, così, un grave vulnus all'autonomia legislativa, organizzativa, finanziaria e contabile della Regione Marche, costituzionalmente garantita dagli artt. 114 ss. Cost.

Come si è anticipato nel par. 4.1., infatti, l'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, considerate le abrogazioni scaturite dal d.P.R. n. 43 del 2008, limita il potere ispettivo in ordine alla gestione finanziaria regionale, con specifico riguardo alle spese per il personale, al solo controllo amministrativo-contabile delle spese conseguenti agli «oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati», nonché alla «corretta applicazione degli accordi collettivi stipulati» (*cf.* art. 27, comma 4, legge n. 93 del 1983, richiamato dal comma 5 dell'art. 60), restando, evidentemente, esclusa ogni altra valutazione eccedente la mera verifica del rispetto dei contratti collettivi nazionali e decentrati.

Tuttavia, l'impugnata relazione dell'Ispettore dott. Bardani rivela che, nel caso di specie, l'esercizio in concreto del potere ispettivo di cui all'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, non si è mantenuto affatto entro i confini tracciati dalla citata disposizione, ma li ha violati sotto diversi profili, finendo, così, per determinare una evidente ed illegittima compressione della sfera di autonomia regionale garantita dagli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., ben oltre quanto la stessa disciplina legislativa — pure costituzionalmente illegittima — avrebbe consentito.

5.2. — In primo luogo, tale travalicamento dei limiti posti dallo stesso art. 60, comma 5, al potere ispettivo da esso disciplinato si è risolto in una serie di rilievi formulati dall'Ispettore del Ministero dell'economia e delle finanze volti a segnalare casi di asserito contrasto tra la legislazione regionale e la legislazione statale o la disciplina contenuta all'interno di contratti collettivi nazionali (*cf.* cap. 2, par. 2.1.1; cap. 3, par. 3.1.1, 3.2; cap. 4, par. 4.1 e 4.2; cap. 5, par. 5.1 della relazione del dott. Bardani, allegata alla nota prot. n. 36675 del 14 aprile 2014 del Ragioniere Generale dello Stato).

Si tratta, a ben vedere, di un controllo invasivo della sfera di autonomia legislativa e amministrativa della Regione, a maggior ragione ove si pensi che le disposizioni regionali rispetto alle quali sono stati rilevati taluni profili di criticità dall'ispettore del MEF in relazione a norme di leggi dello Stato non sono state tempestivamente impugnate da quest'ultimo dinanzi alla Corte costituzionale e sono ad oggi pienamente vigenti nell'ordinamento e applicabili.

Al riguardo, innanzitutto, non si può in alcun modo considerare ammissibile che il potere di verifica degli ispettori del MEF incida sull'efficacia delle leggi regionali: il sindacato di legittimità su leggi regionali, come è noto, è definito in maniera incontrovertibile dagli articoli 127 e 134 della Costituzione e compete in via esclusiva alla Corte costituzionale.

Tale affermazione è peraltro confermata da questa ecc.ma Corte non solo nella giurisprudenza con cui ha affermato l'inderogabile principio di unicità della giurisdizione costituzionale (*cf.*, per tutte, sent. n. 31 del 1961), ma anche nella recentissima e già citata sentenza n. 39 del 2014. Con quest'ultima pronuncia, infatti, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, d.l. n. 174 del 2012, laddove affidava alla Corte dei conti il controllo sui bilanci e i rendiconti consuntivi delle Regioni, ovvero su atti legislativi regionali. Si legge, in particolare, che «la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegit-



timamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, «che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere», sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana). Da ciò la lesione anche dell'art. 134 Cost., la quale determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha a oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti».

A ciò occorre aggiungere che dai rilevi in ordine ai casi di asserito contrasto tra leggi regionali e leggi statali o contratti collettivi nazionali consegue, per la Regione, l'obbligo di eliminare tali «criticità»: e ciò inevitabilmente comporta che quest'ultima debba attivarsi al fine di modificare le proprie leggi censurate a seguito dell'esercizio del potere ispettivo di cui all'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001. È evidente, pertanto, che laddove il potere ispettivo si appunti, come nel caso di specie, su leggi regionali esso finisce con il tradursi nella illegittima pretesa di introdurre un vincolo per il legislatore regionale stesso: tuttavia, una simile conclusione, ancora una volta, è stata espressamente esclusa da questa Corte nella citata sentenza n. 39 del 2014, seppure in riferimento al controllo della Corte dei conti sui bilanci e sui rendiconti regionali: «La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi). Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che — come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione — è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale».

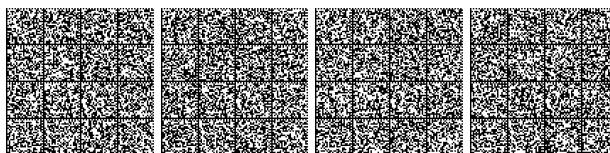
Le funzioni di controllo della Corte dei conti, dunque, trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale).

Tale ragionamento non può che estendersi a fortiori nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze: quest'ultimo, infatti, alla stregua della Corte dei conti, non può effettuare un controllo le cui conseguenze si traducano in un qualsiasi tipo di vincolo per il legislatore regionale senza violare la sfera di autonomia legislativa regionale costituzionalmente garantita.

Da quanto rappresentato si deduce agevolmente che le disposizioni di legge regionale, le quali disciplinano la consistenza e la gestione dei fondi contrattuali o aspetti connessi a percorsi di stabilizzazione del personale precario o di estensione di validità delle graduatorie selettive, non possono essere in alcun modo censurate o considerate direttamente inapplicabili dagli ispettori del Ministero dell'economia e delle finanze: diversamente, come si è avuto modo di

argomentare, il controllo effettuato in ragione dell'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, non può che risolversi — come nel caso di specie — in una evidente e illegittima compressione dell'autonomia legislativa regionale costituzionalmente garantita, nonché, data la materia a cui quest'ultima si riferisce, ovvero quella relativa alla gestione e alle spese del personale regionale, in una altrettanto illegittima e chiara lesione della sfera di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile della Regione con conseguente violazione degli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

5.3. — L'illegittimità dell'esercizio del potere ispettivo di cui all'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, discende altresì dalla circostanza, anch'essa agevolmente ricavabile dalla impugnata relazione dell'ispettore del Ministero dell'economia e delle finanze, che l'esito di tale verifica amministrativo contabile si è risolto, come anticipato nel par. 1.3, in una serie di rilievi volti a segnalare:



*i)* casi di asserito contrasto tra norme contenute nei contratti collettivi decentrati e norme contenute nelle leggi o negli atti aventi forza di legge statali o nei contratti collettivi nazionali (cap. 3, parr. 3.1.1 e 3.2; cap. 4, par. 4.1);

*ii)* ipotesi di mancata attuazione di disposizioni regionali (cap. 3, par. 3.1.1);

*iii)* l'inosservanza del principio dell'adeguato accesso dall'esterno (cap. 1);

*iv)* ipotesi di asserito contrasto tra i criteri indicati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome — e adottati dalla Regione Marche — ai fini della verifica in ordine alla riduzione delle spese per il personale e dei fondi dei dirigenti e del comparto e i criteri individuati, invece, in ordine alle medesime valutazioni, dalla Ragioneria generale dello Stato (cap. 2, parr. 2.1.1 e 2.1.2);

*v)* ipotesi di erogazioni previste da ordinanze della protezione civile che, ad avviso dell'ispettore del MEF, non trovano alcun fondamento in norme di legge o nei contratti collettivi nazionali (cap. 3, par. 3.1.1);

*vi)* talune asserite criticità che presenterebbe la disciplina — o, in qualche caso, che discenderebbero dal modo di applicazione della stessa — posta dai contratti collettivi decentrati (cap. 3, par. 3.1.1) o contenuta in delibere della Giunta regionale (cap. 4, par. 4.1) o dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (cap. 5, par. 5.1).

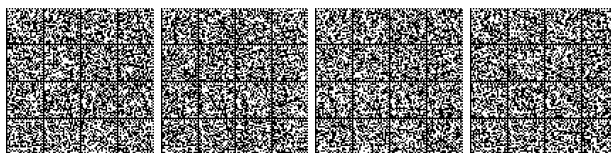
Tutti i rilevi richiamati, a ben vedere, denotano inconfutabilmente che l'ispettore del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'esercizio del potere ispettivo ex art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, non si è affatto mantenuto entro i confini tracciati dalla citata disposizione statale: quest'ultima — è bene ricordarlo — affida al Ministero una verifica amministrativo-contabile «per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati», ossia un controllo limitato alla verifica della spesa con riguardo all'osservanza dei contratti collettivi nazionali e decentrati. È evidente, dunque, che tale controllo non può in alcun modo spingersi fino a ricomprendere un sindacato sui contratti collettivi decentrati in riferimento — quale parametro — ai contenuti dei contratti collettivi nazionali.

Né tantomeno può ritenersi legittimo, alla luce della previsione di cui all'art. 60, comma 5, l'esercizio del potere di controllo sulla gestione del personale qualora esso pretenda di estendersi a verificare l'attuazione di disposizioni regionali: semmai, il controllo avrebbe dovuto riguardare l'attuazione, da parte della legislazione regionale, dei contratti collettivi decentrati e nazionali.

A fortiori, infine, esorbitano dai limiti del controllo ex art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, tutti quei rilievi critici sintetizzati sub *iii)*, *iv)*, *v)*, e *vi)*.

Se, infatti, il potere ispettivo del Ministero dell'economia e delle finanze dovesse interpretarsi in senso estensivo e — di conseguenza ed inevitabilmente — a tal punto pervasivo nei confronti dell'autonomia regionale da ricomprendere anche i profili di controllo di cui ai richiamati punti sub *iii)*, *iv)*, *v)*, e *vi)*, tale potere non riuscirebbe affatto a contemperare — come auspicato da questa Corte nella sentenza n. 219 del 2013, con specifico riferimento alla funzione di controllo della Corte dei conti — l'autonomia costituzionale del sistema regionale, garantita dagli artt. 114 ss. della Costituzione, con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria, ma risulterebbe totalmente sbilanciato a favore del secondo e a discapito della prima.

In definitiva, dunque, il potere di cui all'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, qualora esercitato — come nel caso di specie — fuori dai confini tracciati dalla disposizione legislativa in parola, si traduce inevitabilmente in una illegittima violazione della sfera di autonomia organizzativa, contabile e finanziaria della Regione, costituzionalmente garantita dagli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., dal momento che le scelte in materia di gestione e spese del personale regionale richiedono che quest'ultima eserciti pienamente la propria autonomia, non solo organizzativa e legislativa (venendo in rilievo, nel caso di specie, sia il «coordinamento della finanza pubblica», sia la competenza legislativa residuale regionale in materia di «organizzazione degli uffici», come riconosciuto espressamente da questa Corte nella sentenza n. 219 del 2013, in riferimento a caso del tutto analogo), bensì anche finanziaria e contabile, come emerge con chiarezza dallo stesso art. 1, comma 1, lett. *b)* del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale indica tra le finalità principali del decreto legislativo medesimo quella di «razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica».



P.Q.M.

La Regione Marche, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia:

previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 60, comma 5, del d.lgs. n. 165 del 2001, dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di adottare i seguenti atti:

a) nota prot. n. 74491 Rif. S.I. 2446/V dell'11 settembre 2013 con cui il Ragioniere Generale dello Stato ha disposto l'esecuzione presso la Regione Marche, da parte dei Servizi ispettivi di finanza pubblica, di una verifica amministrativo-contabile avente ad oggetto la gestione e le spese di personale, ai sensi dell'art. 60, comma 5, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

b) nota M.E.F. - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato prot. n. 36675 del 14 aprile 2014, avente ad oggetto «Verifica amministrativo-contabile presso la Regione Marche» a firma del Ragioniere Generale dello Stato, con allegato elenco delle osservazioni ed allegati;

c) relazione M.E.F. - Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza del 15 gennaio 2014 sulla verifica amministrativo-contabile presso la Regione Marche, eseguita dal 7 ottobre 2013 al 7 novembre 2013 (spese personale), trasmessa al Presidente della Regione Marche in data 24 aprile 2014, in quanto emanati in carenza di potere ed in violazione della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita dagli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e per l'effetto annullare i suddetti atti;

in ogni caso, dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di adottare gli atti sopra richiamati sub a), b) e c), in quanto emanati in violazione dell'art. 60, comma 5, d.lgs. n. 165 del 2001, nonché della sfera di autonomia regionale costituzionalmente garantita dagli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e per l'effetto annullare i suddetti atti.

Con ossequio.

Firenze - Roma, 20 giugno 2014

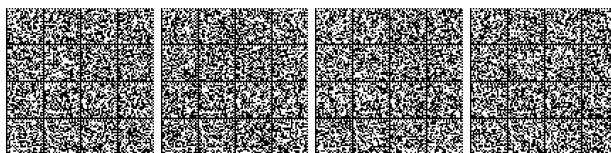
Prof. avv. Stefano GRASSI

14C00192

N. 8

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 13 agosto 2014  
(della Regione Emilia-Romagna)

**Corte dei conti - Controlli sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna - Trasmissione da parte del Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bologna alla Procura regionale della Corte dei conti della deliberazione n. 249/2013 della Sezione stessa, già annullata con sentenza della Corte costituzionale n. 130/2014 e ciò nonostante presa in considerazione dalla Procura regionale a fondamento della propria iniziativa - Espletamento da parte della Procura regionale della Corte dei conti di Bologna di attività prodromiche dell'azione di responsabilità erariale, con corrispondenti contestazioni di responsabilità ed invito a dedurre ai capigruppo del Consiglio ed ai singoli consiglieri, a seguito della trasmissione delle predette delibere annullate dalla Corte costituzionale con la sopra citata sentenza n. 130/2014 - Esercizio di sindacato sull'inerenza al mandato istituzionale "della spesa dei gruppi, rivolto ad accertare in via sistematica" la destinazione, il contenuto e le modalità dell'utilizzazione dei contributi a carico del bilancio regionale destinati al funzionamento e all'attività dei singoli Gruppi consiliari - Invito da parte della Procura regionale della Corte dei conti di Bologna al Presidente dell'Assemblea legislativa a provvedere al recupero di somme ritenute dalla Procura stessa non inerenti al mandato istituzionale - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna contro lo Stato - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa ed istituzionale regionale, nonché dell'autonomia statutaria del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e per esso al Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di Bologna e alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna di adottare gli atti e di espletare le attività sopra menzionate e di annullare gli atti stessi.**



- Nota di trasmissione del Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bologna del 10 luglio 2013, n. 3660; Nota del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bologna del 9 luglio 2014, n. 5190; Contestazioni di responsabilità ed invito a dedurre del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti di Bologna del 5 giugno 2014.
- Costituzione, artt. 100, 103, comma secondo, e 122, comma quarto; decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente della Giunta regionale, legale rappresentante *pro tempore*, sig. Vasco Errani, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale progr. n. 1092 del 14 luglio 2014 (doc. 1), rappresentata e difesa per mandato speciale a margine dal prof. avv. Giandomenico Falcon (c.f. FLC GDM 45C06 L736E), dal prof. avv. Franco Mastragostino (c.f. MST FNC 47E07 A059Q) e dall'avv. Luigi Manzi (c.f. MNZ LGU 34E15 H501Y; fax: 06/3211370; PEC: luigimanzi@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliata presso lo Studio di quest'ultimo in Roma, Via Confalonieri, n. 5;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri in persona del Presidente in carica;  
con notifica anche:

alla Corte dei conti, Procura regionale per l'Emilia Romagna - Bologna, in persona del Procuratore Regionale;  
alla Corte dei conti, Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna - Bologna, in persona del suo Presidente;

Per la dichiarazione:

1) che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bologna, di trasmettere alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna la deliberazione n. 249/2013, lesiva dell'autonomia del Consiglio regionale e in quanto tale annullata da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 15 maggio 2014, e ciò nonostante presa in considerazione dalla Procura regionale a fondamento documentale della propria iniziativa;

2) che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti di Bologna, di procedere alle attività prodromiche all'esercizio dell'azione di responsabilità erariale, inviando corrispondenti Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre ai capigruppo del Consiglio ed a singoli consiglieri, a seguito della trasmissione delle predette delibere, illegittimamente assunte e poi annullate da codesta Corte costituzionale con la sopra citata sentenza n. 130/2014, e ciò nonostante prese in considerazione dalla Procura regionale a fondamento documentale della propria iniziativa;

3) che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna, il potere di procedere, in relazione alle spese dei gruppi consiliari relative all'esercizio 2012, sulla base dell'illegittimo atto di controllo, ad un generalizzato sindacato sulla «inerenza al mandato istituzionale» delle spese dei gruppi, rivolto ad accertare in via sistematica «la destinazione, il contenuto, e le modalità, della utilizzazione dei contributi a carico del bilancio regionale destinati al funzionamento e alle attività dei singoli gruppi consiliari», sovrapponendo autonomi e differenti apprezzamenti alle valutazioni di merito riservate agli organi regionali, così protraendo la precedente illegittima azione di controllo e fuoriuscendo dai legittimi confini del sindacato giurisdizionale;

4) che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna, il potere di «invitare» direttamente la Presidente dell'Assemblea Legislativa a provvedere al recupero amministrativo di somme irrualmente ed unilateralmente da essa Procura ritenute non inerenti al mandato istituzionale;

nonché per il conseguente annullamento:

quanto al punto 1), della nota del Presidente della Sezione di Controllo prot. n. 0003660 del 10 luglio 2013 (doc. n. 2), di comunicazione/trasmissione alla Procura regionale della Corte dei conti della deliberazione della Sezione di controllo 249/2013/FRG del 10 luglio 2013 e degli elenchi allegati recanti le spese rendicontate dai Gruppi consiliari relative all'esercizio 2012, dichiarate tutte irregolari (doc. n. 3);

quanto ai punti 2) e 3), delle Contestazioni di responsabilità ed invito a dedurre inviate ai Capigruppo, nonché congiuntamente ai Capigruppo e a singoli consiglieri regionali, e segnatamente delle seguenti, datate 5 giugno 2014 e successive (docc. dal n. 4 al n. 17 compreso):

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Villani Luigi Giuseppe, nella sua qualità di Presidente e Consigliere del gruppo assembleare il «Popolo della Libertà»;

Contestazione di responsabilità e invito a dedurre nei confronti di Sconciaforni Roberto, nella sua qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Federazione della Sinistra»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Barbatì Liana, nella sua qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Italia dei Valori»;



Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Naldi Gian Guido, nella sua qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «SEL VERDI»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Monari Marco, nella sua qualità di Presidente e di consigliere del gruppo assembleare «Partito Democratico»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Noè Silvia nella sua qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare UDC;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Monari Marco e Alessandrini Tiziano, nelle rispettive qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Partito Democratico»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Monari Marco e Bonaccini Stefano, nelle rispettive qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Partito Democratico»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Monari Marco e Carini Marco, nelle rispettive qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Partito Democratico»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Monari Marco e Casadei Thomas, nelle rispettive qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Partito Democratico»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Monari Marco e Ferrari Gabriele, nelle rispettive qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Partito Democratico»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Monari Marco e Montanari Roberto, nelle rispettive qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Partito Democratico»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Barbati Liana e Grillini Franco, nelle rispettive qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Italia dei Valori»;

Contestazione di responsabilità ed invito a dedurre nei confronti di Barbati Liana e Mandini Sandro, nelle rispettive qualità di Presidente e di Consigliere del gruppo assembleare «Italia dei Valori»;

nonché ogni altra contestazione e invito a dedurre eventualmente in corso di notifica, di pari contenuto;

quanto al punto 4), della nota del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti datata 9 luglio 2014, n. 5190 (doc. n. 18), con la quale si invita la Presidente dell'Assemblea Legislativa a provvedere al recupero amministrativo delle somme ritenute irregolari per asserito difetto di inerenza al mandato istituzionale, riferite ai consiglieri Palma Costi, Monica Donini e Giuseppe Paruolo.

Ad avviso della ricorrente Regione Emilia-Romagna, i comportamenti sopra descritti e tradottisi negli atti indicati costituiscono lesione dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dell'Assemblea legislativa, quali garantite dal complesso delle regole e dei principi di cui agli artt. 100, comma secondo, 103 comma secondo, 114 comma secondo, 117 e 123 Cost. e, per quanto riguarda specificamente il Consiglio regionale, agli artt. 121, primo e secondo comma e 122 quarto comma, Cost. per le seguenti ragioni di fatto e di diritto.

#### FATTO

Con la sentenza n. 130 del 15 maggio 2014, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha annullato le deliberazioni della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Emilia Romagna inerenti ai rendiconti dei Gruppi Consiliari per l'esercizio 2012. Tale sentenza ha confermato che il controllo da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con le modalità previste d.l. n. 174/2012, opera soltanto a partire dal 2013, sulla base delle Linee guida definite in sede di Conferenza Stato-Regioni, ed ha ribadito che tale controllo é di natura documentale, «non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei Gruppi nei limiti del mandato istituzionale (sent. Corte cost. n. 39/2014)».

Ciò nonostante — sulla base della comunicazione/trasmisione all'Ufficio Inquirente in data 10 luglio 2013 da parte della Sezione regionale di controllo della deliberazione n. 249/2013 del 10 luglio 2013, recante la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei Gruppi consiliari, nonché degli elenchi delle spese dichiarate irregolari, comunicazione che non può non considerarsi quale elemento fondante e qualificante, per la sua specificità, dell'iniziativa dell'Ufficio Inquirente (pur asseritamente ascritta anche a generiche notizie di stampa e ad un altrettanto generico esposto presentato da soggetti privati) — il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti ha avviato le molteplici contestazioni di responsabilità ed inviti a dedurre, di cui in epigrafe. In tali inviti a dedurre, come si avrà modo di evidenziare in diritto, manca qualsivoglia specifica contestazione sulle spese che — a detta della Procura — sarebbero irregolari per mancata inerenza ai fini istituzionali e/o per la loro carente documentazione.



In particolare, sarebbero «illecite, giuridicamente illogiche ed economicamente irrazionali, perché eccedenti i limiti del mandato istituzionale, attribuito dall'Ordinamento regionale ai Gruppi consiliari», una pluralità di spese, distinte per voci (taxi, auto, autostrada, treno, pasti, alberghi, *ecc*), indicate genericamente e altrimenti non meglio specificate, ritenute ascrivibili alla responsabilità dei Capigruppo e dei singoli consiglieri, per di più con un eclatante ribaltamento ed inversione dell'onere della prova, allorché viene sottolineato che «non sussiste — allo stato degli atti — alcun indice probatorio di inerenza agli scopi e agli obiettivi che di tali contributi costituiscono la causa, trattandosi di spese che, per la loro natura e/o per la loro carente documentazione, sono palesemente prive di qualsiasi giustificazione e collegamento con l'attività istituzionale del Gruppo».

In verità, si tratta di spese, di cui ai rendiconti relativi all'esercizio 2012, che hanno ottenuto l'approvazione dell'Ufficio di Presidenza in quanto ritenute regolari, sulla base del controllo del Comitato tecnico costituito da revisori ufficiali dei conti, ai quali, ai sensi della Legge regionale a quel momento vigente (l.r. n. 32/1997) competeva proprio di verificare «che i contributi assegnati ai Gruppi non siano devoluti a fini diversi dal funzionamento e dalla attività istituzionale dei Gruppi stessi, secondo le nonne dello Statuto, del Regolamento interno del Consiglio e della presente legge» (art. 1, comma 5 l.r. n. 32/1997) e che la Sezione di Controllo della Corte dei conti, sulla base delle deliberazioni sopra richiamate, annullate da codesta ecc.ma Corte, ha inteso assoggettare anche al suo controllo, pretendendo per di più l'assolvimento, in via istruttoria, da parte degli organi e uffici dell'Assemblea Legislativa di un ruolo collaborativo (nella presentazione di documentazione giustificativa), che non c'è stato, proprio a causa della illegittimità e lesività del suddetto controllo (e ciò a prescindere dalla circostanza che la Procura Regionale dispone, al contrario degli interessati, di tutta la documentazione, ivi compresi i giustificativi di spesa, già in possesso della Sezione di controllo, che a sua volta li aveva ottenuti dalla Procura della Repubblica. Quest'ultima, infatti, tramite la Guardia di Finanza e nell'ambito di una pretesa indagine conoscitiva ha disposto l'acquisizione, in originale, della predetta documentazione nella disponibilità dei vari Gruppi consiliari, lasciandone gli stessi sprovvisti). Da cui — da parte della Sezione di controllo — la conclusiva declaratoria di irregolarità di tutti i rendiconti relativi all'esercizio 2012, sul presupposto della mancata produzione della documentazione richiesta e/o comunque dell'asserito impiego delle risorse a fini diversi dal funzionamento e dalla attività istituzionale dei Gruppi (Delib. n. 249/2013).

Le stesse spese automaticamente trasposte e ritenute irregolari, in base a queste stesse ragioni, dal Procuratore regionale nelle contestazioni di responsabilità ed inviti a dedurre, di cui in epigrafe.

Inoltre, con informativa prot. 005190 del 9 luglio 2014, il Procuratore regionale, sempre con riferimento alle spese inerenti all'esercizio 2012, ha ritenuto di informare la Presidente dell'Assemblea legislativa che nella disamina delle posizioni soggettive, sarebbero state riscontrate alcune irregolarità, invitandola, in considerazione della esiguità degli importi «per i quali è palese la diseconomicità di qualsiasi iniziativa di natura processuale», al «recupero amministrativo delle somme risultate irregolari per difetto di inerenza al mandato istituzionale».

Appare anche in tal caso più che evidente che gli elementi fondanti le riscontrate irregolarità sono gli stessi che emergono dalle delibere della Sezione di controllo, annullate da codesta ecc.ma Corte; delibere dirette a sindacare, nel merito e in termini del tutto illegittimi, l'inerenza di singole spese al mandato istituzionale. Basti considerare, unicamente al fine di dare conto del carattere abnorme della contestazione, che fra gli importi che la Presidente dovrebbe recuperare, appaiono le spese di viaggio sostenute da una Consigliera regionale per partecipare, quale relatore, ad un Convegno tenutosi a Brescia nel 2012 sul tema «Le donne e il lavoro delle donne» oppure la somma di € 32,09, riguardante il canone annuo corrisposto da un Gruppo consiliare a Unicredit per la carta di credito di servizio di altro consigliere.

Le sopra richiamate contestazioni ed inviti a dedurre, nonché la informativa e richiesta di recupero amministrativo, quest'ultima neppure catalogabile tra gli atti espressivi del potere di controllo (che per il 2012 in ogni caso non spettava alla Corte dei conti) e tanto meno tra quelli espressivi del potere di cui è dotato l'Organo inquirente, ma neppure di quello Giurisdizionale cui esso si correla, sono palesemente e gravemente lesivi dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dell'Assemblea legislativa e dei suoi componenti, per i seguenti motivi di:



## DIRITTO

Premessa sull'ammissibilità del presente conflitto in relazione alle Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre, nonché alla nota del Procuratore regionale del 9 luglio 2014.

Il presente conflitto riguarda atti diversi, unificati dalla comunanza della contestazione e dall'unità della lesione alla autonomia costituzionale della Regione Emilia Romagna e della sua Assemblea Legislativa.

Precisamente, si tratta di un atto di trasmissione dell'illegittima delibera della Sezione di controllo, rivolto a sollecitare l'uso di tale delibera ai fini dell'azione di responsabilità, e di un «invito» al recupero di somme in via amministrativa che, come si illustrerà, ad avviso della ricorrente Regione è del tutto abnorme e non corrisponde ad alcuna funzione legalmente riconosciuta.

Ci si riferisce, in primo luogo, ad un insieme di Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre, cioè di atti prodromici all'esercizio, da parte della Procura regionale della Corte dei conti, dell'azione di responsabilità: in altre parole di atti connessi all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Per questa ragione, la Regione ritiene opportuno soffermarsi preliminarmente sull'ammissibilità del presente conflitto avverso tali atti.

La Regione ricorrente non intende contestare l'astratta esistenza in capo alla Corte dei conti della giurisdizione sulle spese dei Consigli regionali e dei loro Gruppi consiliari: essa è pacificamente riconosciuta già da risalente giurisprudenza di questa ecc.ma Corte, sia pure con qualche eccezione significativa, della quale pure si dirà il senso. E neppure intende lamentare il cattivo uso di tale potere, come verosimilmente non mancheranno di fare i consiglieri regionali interessati, nelle competenti sedi giurisdizionali della Corte dei conti.

La Regione ritiene invece di essere legittimata a ricorrere in difesa delle proprie attribuzioni, lese da atti della Procura regionale, che sotto diversi profili eccedono dalle sue competenze istituzionali e costituiscono anche disapplicazione della legge regionale n. 32/1997, recante la disciplina sul finanziamento e sulla rendicontazione dei Gruppi consiliari, vigente all'epoca della redazione dei rendiconti degli stessi Gruppi consiliari relativi all'esercizio 2012.

La Regione sa bene che in una decisione ormai lontana codesta ecc.ma Corte ha dichiarato inammissibile un ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto contro alcuni «inviti a dedurre» indirizzati a consiglieri ed ex consiglieri regionali, ritenendoli atti non invasivi, dato che «il Procuratore regionale, attraverso l'invito a dedurre, lungi dall'esprimere qualsiasi funzione valutativa avente per effetto l'applicazione ovvero la disapplicazione della legge, si limita, nel quadro dei delineati rapporti fra l'invito medesimo e l'azione di responsabilità, a prospettare una sua interpretazione nel contesto di una iniziativa non idonea di per sé a ledere le attribuzioni regionali, proprio perché destinata a restare circoscritta per il momento al rapporto con i presunti responsabili, essendo, invece, rimessa all'esito finale dell'istruttoria ogni conclusiva determinazione in ordine all'eventuale instaurazione del giudizio» (sent. n. 163/1997).

Questa giurisprudenza risalente non sembra però opporsi all'ammissibilità del conflitto, perché nello specifico caso che ha provocato il presente ricorso l'invito a dedurre appare sfruttato per riproporre in sede giurisdizionale quell'attività di controllo che la Sezione regionale della Corte dei conti aveva già condotto, incappando però nelle censure pronunciate dalla sent. 130/2014. A prescindere perciò dalla natura dell'istituto dell'invito a dedurre, che all'epoca a cui risale la cit. sent. n. 163/1997, rappresentava «una delle peculiari innovazioni della più recente riforma del processo contabile», la Regione Emilia Romagna ritiene che, nelle concrete circostanze della presente controversia, il suo uso costituisca prosecuzione ed attualizzazione dell'illegittima azione di controllo già intrapresa e censurata da codesta ecc.ma Corte costituzionale. In altre parole, le «Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre» non fanno che servire da tramite per «trasporre» l'illegittima attività di controllo in sede giurisdizionale, proseguendo il tentativo di imporre, strumentalmente utilizzando l'ipotizzata responsabilità dei singoli, quella forma di controllo di merito che questa ecc.ma Corte ha ritenuto inammissibile e contraria al riparto di attribuzioni fissato dalla Costituzione. Proprio la sostanziale identità tra la (non consentita) attività di controllo e l'iniziativa della Procura rende quest'ultima lesiva e, dunque, suscettibile di conflitto.

Sia qui consentito ricordare che proprio la sent. n. 130/2014 ha richiamato la risalente, ma tuttora valida affermazione secondo la quale il conflitto di attribuzione si estende a comprendere «ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970).

Nel caso, si tratta della menomazione della sfera di attribuzioni e di autonomia dei Gruppi consiliari, i quali sono qualificati dalla giurisprudenza della Corte (sent. 39/2014) «come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumen-





tali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988) (sent. n. 39/2014)»: sicché, a termini di tale giurisprudenza, la lesione delle prerogative dei gruppi si risolve in una «compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto (sentenze n. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997)» (sent. n. 130/2014).

I. Illegittimità e lesività della nota del Presidente della Sezione di Controllo prot. n. 0003660 del 10 luglio 2013, di comunicazione/trasmissione alla Procura regionale della Corte dei conti della deliberazione della Sezione di controllo n. 249/2013/FRG del 10 luglio 2013 e degli elenchi allegati recanti le spese rendicontate dai Gruppi consiliari relative all'esercizio 2012, dichiarate tutte irregolari.

1. Come esposto in narrativa, con l'impugnata nota il Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bologna ha trasmesso alla Procura regionale della Corte dei conti «anche in relazione alle indagini in corso da parte di codesta Procura», la deliberazione n. 249/2013, nonché nove dichiarazioni di non regolarità in relazione ai rendiconti di tutti i Gruppi consiliari.

Con tale trasmissione si realizza, con ogni evidenza, una diretta interferenza tra le due fondamentali funzioni della Corte dei conti, cioè la funzione di controllo e la funzione giurisdizionale, che per il suo carattere officioso include la funzione di esercizio dell'azione di responsabilità: sicché, per vero, dovrebbe piuttosto dirsi che le funzioni attribuite alla Corte dei conti sono tre (di controllo, di prosecuzione contabile e giurisdizionale), e che si realizza una diretta interferenza tra la funzione di controllo e quella di prosecuzione contabile.

Si tratta di un problema delicato, e al tempo stesso annoso e mai risolto, che non ha mancato di attrarre l'attenzione della dottrina (si può vedere, in particolare, Francesco Battini, *Controllo di legittimità, controllo «collaborativo» e azione inquirente delle Procure*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5/2005, p. 521 ss).

Come, infatti, può realizzarsi un corretto clima di serenità, e auspicabilmente, di reciproca collaborazione tra il Consiglio regionale e la Sezione territoriale di controllo della Corte dei conti, ove il Consiglio intraveda in tale organo se non l'avanguardia e quasi lo strumento anticipato d'indagine della Procura?

Come conciliare il dovere di denuncia che incombe sui funzionari che, in ragione del proprio ufficio, abbiano notizia di gravi disfunzioni nell'uso del danaro pubblico, con il ruolo specifico dell'organo di controllo, chiamato ad esercitare quel riscontro «documentale» descritto da codesta ecc.ma Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2014, e ribadito con riferimento specifico alla ricorrente Regione nella sentenza n. 130/2014?

Eppure, su un piano generale, la risposta non sembra potersi discostare dai seguenti principi: fermo restando il dovere di segnalare eventuali specifiche gravi trasgressioni di cui risulti documentata notizia, non può la finzione e l'attività di controllo riversarsi direttamente ed integralmente nella finzione inquirente, al fine di tramutarne l'esito nell'esercizio dell'azione contabile di responsabilità.

A tale affermazione non osta neppure l'eventuale carattere pubblico dell'esito dell'attività di controllo: al contrario, proprio tale eventuale carattere rende del tutto superflua la stessa trasmissione, e ne rende evidente la sola, inammissibile finalità di influenzare l'azione della Procura inquirente, e con ciò anche l'incompatibilità con l'esercizio del controllo.

Ma proprio ciò è invece avvenuto nel caso specifico, con enfatica e mirata trasmissione degli esiti dell'attività di controllo, nella sua generalità, a disposizione e quasi a sollecitazione dell'attività inquirente.

Del resto, la concezione che vede nel controllo l'antesignano dell'attività inquirente, ed il nesso di consequenzialità tra controllo e prosecuzione sono stati resi espliciti dallo stesso Procuratore regionale in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014. Si legge, infatti, nella sua relazione che «la introduzione del nuovo istituto, fondato sulla rendicontazione amministrativa della spesa, ha contribuito al rafforzamento del raccordo tra la funzione di controllo e la funzione inquirente, entrambe intestate alla stessa Corte dei conti, e ha consentito l'immediata attivazione — per l'esercizio finanziario 2012 — delle verifiche e dei riscontri contabili, tuttora in corso di definizione istruttoria».

2. Se i principi sopra esposti sul rapporto tra controllo e attività inquirente valgono sul piano generale, della lesività ed arbitrarietà della nota di trasmissione non può dubitarsi nel caso specifico, caratterizzato dalla circostanza che la stessa attività di controllo è stata svolta *contra legem*: da un lato, come attestato dalla ricordata sentenza n. 130 del 2014, per avere tale controllo riguardato rendiconti che, in relazione al principio *tempus regit actum*, non vi erano sottoposti, dall'altro perché tale anticipato controllo non si è affatto esercitato assumendo a «parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza» e assumendo carattere «documentale», ma si è al contrario addentrato «nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale», trasgredendo così il principio enunciato nella sentenza n. 39/2014.



Inoltre, l'irregolarità delle spese era affermata in relazione al mancato invio da parte dei Gruppi della documentazione richiesta dalla Sezione di controllo: richiesta evidentemente essa stessa illegittima e priva di fondamento, dato che l'intera procedura di controllo non avrebbe dovuto neppure essere iniziata.

Non può dunque dubitarsi della arbitrarietà e lesività, in particolare, della trasmissione alla Procura inquirente degli esiti generali di un'attività di controllo che non avrebbe dovuto svolgersi, e che se pure avesse dovuto svolgersi non avrebbe potuto assumere i caratteri che ha invece assunto.

Risultano, dunque, contraddetti i principi che debbono regolare l'attività di controllo, nei rapporti con l'attività giurisdizionale, quali deducibili dall'art. 100 Cost. e dalla legislazione statale applicativa, ivi compreso l'art. 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, così come interpretato dalla sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 130 del 2014.

II. Lesività e arbitrarietà dell'invio a tutti i capigruppo del Consiglio ed a singoli consiglieri di Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre perfettamente corrispondenti agli esiti degli atti di controllo illegittimamente assunti e poi annullati da codesta Corte costituzionale, con la sopra citata sentenza n. 130/2014, e ciò nonostante presi in considerazione dalla Procura della Corte dei conti come fondamento documentale della propria iniziativa, a seguito della trasmissione da parte del Presidente della Sezione di controllo.

Come esposto in narrativa, l'invio ai capigruppo del Consiglio regionale e a singoli consiglieri delle Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre elencati in epigrafe, costituisce null'altro che la trasposizione/ribaltamento in atti della Procura inquirente della delibera di controllo illegittimamente assunta e delle schede ad essa allegate.

È infatti sufficiente la lettura di uno qualunque tra tali Contestazioni per constatare che esse sono sostanzialmente tutte uguali, e che tutte insieme non fanno che scomporre e ricomporre le contestazioni contenute nella deliberazione di controllo annullata da codesta ecc.ma Corte costituzionale.

Merita, dunque, soffermarsi sulla struttura delle «Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre». Esse constano di cinque punti e solo a metà del punto 5 differiscono, a partire dal capoverso «Sulla base di tale precisazione metodo logica». Da qui, in poche righe, anche queste scritte secondo un identico facsimile, si spiega del tutto genericamente quale sia l'imputazione posta a carico del consigliere e/o del capogruppo: varia esclusivamente il nome del/degli interessato/i. L'ipotesi di responsabilità è espressa con una formula che viene anch'essa ripetuta identica in tutti gli inviti a dedurre: si parla di «effettuazione di spese manifestamente non inerenti all'attività istituzionale e al funzionamento del gruppo stesso», aggiungendo che «il vincolo di destinazione... consente di ritenere illecite, giuridicamente illogiche ed economicamente irrazionali, perché eccedenti i limiti del mandato istituzionale attribuito dall'ordinamento regionale ai gruppi consiliari, le seguenti spese effettuate dal consigliere» — segue il nome — «come da scheda di riepilogo».

Le schede suddividono per mese e per voci (taxi, auto, autostrada, treno, pasti, alberghi, giornali, eventi, beni vari, spese postali, affitti e bollette, consulenze e contratti) gli importi.

Eccone un esempio:

RIEPILOGO SPESE MONTANARI ROBERTO - PD												
MESE DI RIFERIMENTO	TAXI	AUTO	AUTOSTRADA	TRENO	PASTI	ALBERGHI	GIORNALI	EVENTI	BENI VARI	SPESE POSTALI	AFFITTI E BOLLETTE	CONSULENZE E CONTRATTI
DICEMBRE 2011	€ 0,00	€ 40,34	€ 0,00	€ 0,00	€ 116,50	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
GENNAIO	€ 17,50	€ 475,20	€ 0,00	€ 30,00	€ 180,63	€ 0,00	€ 171,20	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
FEBBRAIO	€ 0,00	€ 924,24	€ 0,00	€ 0,00	€ 105,80	€ 0,00	€ 277,520	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
MARZO	€ 0,00	€ 191,58	€ 0,00	€ 0,00	€ 72,80	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
APRILE	€ 0,00	€ 309,58	€ 0,00	€ 30,00	€ 0,00	€ 243,00	€ 165,20	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
MAGGIO	€ 8,00	€ 449,51	€ 0,00	€ 60,00	€ 52,00	€ 0,00	€ 177,60	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
GIUGNO	€ 15,00	€ 327,40	€ 0,00	€ 105,00	€ 30,90	€ 168,70	€ 168,60	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
LUGLIO	€ 8,00	€ 438,00	€ 59,00	€ 0,00	€ 70,00	€ 0,00	€ 130,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
AGOSTO	€ 0,00	€ 775,50	€ 0,00	€ 0,00	€ 30,50	€ 0,00	€ 171,50	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
SETTEMBRE	€ 28,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 99,00	€ 73,00	€ 0,00	€ 69,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
OTTOBRE	€ 0,00	€ 404,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
NOVEMBRE	€ 0,00	€ 16,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 77,50	€ 0,00	€ 133,40	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
DICEMBRE	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
TOTALE	€ 76,60	€ 3.448,82	€ 59,00	€ 323,00	€ 799,18	€ 411,70	€ 1.559,20	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

TOTALE COMPLESSIVO	€ 6.517,10
--------------------	------------



Dopo le tabelle, segue:

L'affermazione, caratterizzata da una eclatante inversione dell'onere della prova, dell'inesistenza di «alcun indice probatorio di inerenza agli scopi e agli obiettivi» istituzionali, «trattandosi di spese che, per loro natura e/o per la loro carente documentazione, sono palesemente prive di qualsiasi giustificazione e collegamento con l'attività istituzionale del gruppo»;

la prospettazione del «dolo di gestione» basata sulla «affermazione del carattere oggettivamente indebito» delle spese contestate, a sua volta dedotta dal «profilo d'intrinseca manifesta irragionevolezza» di esse, e motivata sulla base della «macroscopica deviazione delle spese stesse, come sopra elencate e dettagliate» dalle finalità istituzionali e «dalle esigenze di rigorosa documentazione» richiesta.

Anche questa parte è riprodotta identica in tutte le lettere di invito, cambiando solo il nome del destinatario. L'unica variazione, più formale che sostanziale, corre tra le lettere indirizzate ad un unico consigliere, che è pure capogruppo, e quelle indirizzate al consigliere e al «suo» capogruppo (il quale, per «la macroscopica deviazione dalle riferite finalità pubblicistiche», è comunque solidalmente imputabile per «il medesimo titolo psicologico (dolo diretto di gestione)»).

Come si può immediatamente dedurre, la differenziazione e l'individuazione delle spese asseritamente irregolari e la personalizzazione delle responsabilità individuali sono interamente contenute nelle «schede». Ma ogni singola voce di ogni singola scheda è a sua volta compilata sulla base delle schede trasmesse in allegato alla deliberazione della Sezione regionale di controllo 249/2013/FRG del 10 luglio 2013, trasmessa nella stessa data alla Procura: la differenza è che le schede compilate dalla Sezione di controllo riportavano tutte le singole voci di spesa aggregate per Gruppo consigliere, quelle ora compilate dalla Procura sono suddivise per consigliere/gruppo e aggregate per tipologia di spesa.

Poste queste premesse, risulta evidente lo strettissimo rapporto, per non dire la perfetta identità, che sussiste tra l'operato della Sezione di controllo e quello svolto dalla Procura regionale della Corte dei conti. Benché in apertura le Contestazioni di responsabilità e invito a dedurre attribuiscono alla documentazione raccolta e trasmessa dalla Sezione di controllo solo la funzione di «integrare» le fonti di informazione della Procura, nulla, nella redazione delle lettere di «invito a dedurre», lascia anche solo ipotizzare resistenza di ulteriori informazioni acquisite da altre fonti o da autonome ricerche svolte dall'autorità inquirente.

Le stesse motivazioni addotte dalla Procura per sostenere la «macroscopica deviazione» delle spese contestate dalle finalità istituzionali non fanno che meramente riprodurre le annotazioni/contestazioni poste al margine delle singole spese nelle schede compilate dalla Sezione di controllo: «difetto di inerenza», «difetto di documentazione probatoria».

Tutto ciò risulta dalla semplice analisi delle tabelle relative alle spese contestate, la cui sconcertante carenza di capacità descrittiva di fattispecie di responsabilità trova spiegazione solo nel collegamento con l'atto di controllo. Tutto ciò risulta, con ancora maggiore evidenza, dalla lettera indirizzata al Presidente dell'Assemblea Legislativa (sulla cui specifica contestazione si rinvia al punto *IV*) «delle somme risultate irregolari per difetto di inerenza al mandato istituzionale» effettuate, oltre che dalla stessa Presidente, da altri due consiglieri. Anche in questo caso le spese giudicate «non inerenti» sono le stesse già evidenziate e etichettate con «difetto di inerenza» o con «difetto di documentazione» dalla Sezione regionale di controllo.

Le considerazioni sopra esposte rendono manifesto che, pur formalmente esercitando la sua funzione istituzionale, la procura della Corte dei conti altro non ha fatto che «replicare» l'illegittima attività di controllo.

Ciò tanto più che, come già esposto, l'irregolarità delle spese era affermata in relazione al mancato invio da parte dei Gruppi della documentazione richiesta dalla Sezione di controllo: richiesta evidentemente essa stessa illegittima e priva di fondamento, dato che l'intera procedura di controllo non avrebbe dovuto neppure essere iniziata: sembra, dunque, evidente che essa non poteva essere posta a fondamento di alcuna iniziativa della Procura.

Risultano dunque violati i principi che governano l'iniziativa processuale della Procura della Corte dei conti.

III. Lesività e arbitrarietà dell'invio a tutti i capigruppo del Consiglio e a singoli consiglieri di Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre in quanto, replicando le censure svolte nella sede dell'annullato atto di controllo, invadono le scelte di merito riservate all'autonomia del Consiglio regionale, fuoriuscendo dai limiti sia della funzione di controllo che del sindacato giurisdizionale. Specifica violazione dell'art. 122, quarto comma, Cost.

Replicando l'attività di controllo, la Procura regionale ne ha anche assunto il carattere di invasività delle prerogative e dell'autonomia del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari che caratterizzava la prima.



Benché infatti, le Contestazioni della Procura regionale esprimano un forviale ossequio al principio della insindacabilità delle scelte di merito, riservate alla autonomia politica dei Gruppi, come affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 39/2014, l'esame del loro contenuto mostra che, al contrario, la Procura non ha fatto che replicare e «personalizzare» il controllo di merito sull'inerenza delle spese al mandato politico, già esercitato dalla Sezione regionale di controllo: e lo ha fatto assumendo come fonte documentale esclusiva i risultati di quel controllo.

Così facendo la Procura da un lato ha soltanto rivestito di forme giurisdizionali (pur dall'incerta natura, quali quelle dell'invito a dedurre) la prosecuzione dell'attività di controllo dichiarata da questa ecc.ma Corte condotta illegittimamente e in violazione delle attribuzioni regionali, dall'altro ha ecceduto l'ambito del sindacato ad essa consentito.

Dato che il carattere soltanto tipologico e numerico delle indicazioni contenute nelle Tabelle rendono non trasparente e non puntuale la contestazione, si considerino in primo luogo, per praticità, quelle contenute nella già citata nota del Procuratore del 9 luglio 2014, n. 5190 (doc. n. 17). Pur non trattandosi di quelle di cui alle Contestazioni, esse ne condividono tuttavia la tipologia, provenendo le une e le altre dagli atti di controllo.

Orbene, ciò che è davvero manifesto è che le irregolarità contestate non si riferiscono affatto a spese che eccedono i limiti dell'attività istituzionale, ma a spese che vi rientrano, il cui apprezzamento rientra, appunto, nell'autonomia politica dei gruppi.

Ci si riferisce infatti, ad esempio, alla missione di un consigliere regionale (per di più, presidente dell'Assemblea Legislativa) per l'inaugurazione (sponsorizzata dalla Regione) di un ex edificio scolastico compreso in un parco dei colli modenesi; o alla spesa che una consigliera ha fatto per un biglietto di trasporto pubblico per recarsi, in qualità di relatore, al Convegno «Le donne e il lavoro - Il lavoro delle donne», tenutosi a Brescia.

Risulta chiaro che il sindacato su simili spese — simili alla stragrande maggioranza di quelle alle quali si riferiscono le Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre — eccede la verifica sui limiti del carattere istituzionale delle spese, per entrare nel merito specifico delle scelte discrezionali: il che esula tanto dal potere di controllo quanto dal possibile sindacato giurisdizionale.

In questi termini, accanto alla completa irritualità dell'uso di una illegittima procedura di controllo come fondamento di una presunta irregolarità delle spese, al centro della questione si pone un ulteriore fondamentale interrogativo: a chi compete il giudizio di inerenza al mandato politico sulle spese dei Gruppi consiliari.

La risposta di codesta ecc. Corte si era delineata già in passato: pur affermando il principio generale della responsabilità contabile, la Corte ha escluso dal controllo contabile le spese «rivolte a fornire all'organo consiliare i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni», purché le stesse siano «riconducibili ragionevolmente all'autonomia e alle esigenze ad essa sottese» (sent. n. 289/1997) — fermo però restando che in nessun modo la legge regionale potrebbe estendere questa esenzione per escludere l'eventuale responsabilità (sent. n. 69/1985). Si cita questa eccezione non perché si voglia affermare che le spese contestate dalla Procura regionale ricadono con certezza nel suo perimetro, ma perché è importante la *ratio* ad essa sottesa. Come la stessa Corte ha osservato in seguito — pur con riferimento ad una fattispecie specifica (sent. n. 392/1999) — l'addebito rivolto agli organi del Consiglio regionale deve essere formulato «in termini di estraneità o, comunque, di non riconducibilità, alla stregua di un criterio di ragionevolezza, dell'autorizzazione dei viaggi all'autonomia funzionale del Consiglio regionale» e non «su valutazioni negative in ordine all'utilità, alla proficuità o, addirittura, alla ricaduta pratica concreta dei suddetti viaggi, con apprezzamenti riferibili al merito delle spese e, pertanto, non idonei ad essere elevati a criterio di verifica della riconducibilità o meno delle spese stesse al suddetto principio di autonomia», tutelato in particolare dall'art. 122, quarto comma, della costituzione e dalla *ratio* ad esso sottesa.

Tale sentenza ha annullato un atto di citazione della Procura Regionale della Corte dei conti rivolto al Presidente del Consiglio della Regione Lombardia, per ragioni sostanzialmente analoghe a quelle invocate nel presente ricorso. Recentissimamente, con specifico riferimento alle competenze della Corte dei conti nel controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari (introdotte dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213), la sent. n. 130/2014, sulla base delle linee già tracciate dalla già più volte ricordata sent. n. 39/2014, ha stabilito che «il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale [...]. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale». Questa giurisprudenza è così chiara e precisa che avrebbe dovuto far desistere la Procura dal dare seguito all'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo, proprio quella che, per iniziativa della ricorrente Regione, ha provocato la sent. n. 130 e da questa è stata annullata.



Si noti che le impugnate Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre non ignorano affatto la giurisprudenza citata, ma la prendono in considerazione proprio alla fine della «precisazione metodologica»: tuttavia, lo fanno citando solo la frase finale del passo riportato poco sopra («rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale») separandolo dal resto, e deducendone che «la cognizione istruttoria riservata alla giurisdizione della Corte dei conti non può essere negata sui profili di gestione della spesa viziati da eccedenza e/o non inerenza al mandato istituzionale, contraddistinto da specifici contenuti normativi, posti a presidio e a garanzia della natura e dei limiti della funzione rappresentativa (arg. ex Corte cost. n. 39 e n. 130 del 2014)». Inoltre, come detto sopra, anche il parziale ossequio prestato alla giurisprudenza di codesta Corte è poi smentito dal contenuto effettivo degli atti. È evidente che qui siamo di fronte ad un sostanziale fraintendimento del significato delle pronunce di codesta ecc.ma Corte: questa «lettura» della giurisprudenza costituzionale persegue la restaurazione del controllo di merito sulle spese dei Gruppi consiliari, fondandosi su un concetto di inerenza che questa Corte ha ritenuto lesivo dell'autonomia regionale.

In conclusione, risulta chiara — ad avviso della ricorrente Regione — la violazione dei limiti che definiscono l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti. Se in generale alla giurisdizione contabile è precluso l'esame del merito delle scelte degli organi amministrativi, è evidente che tale limitazione acquista una peculiare estensione in relazione alle scelte riservate al Consiglio regionale ed ai suoi organi, ed in particolare ai consiglieri, ai quali la stessa Costituzione assicura l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse, secondo la dizione dell'art. 122, quarto comma, Cost., che risulta dunque anch'esso specificamente violato. D'altronde, le funzioni dei Gruppi consiliari sono strumentali all'intera gamma delle funzioni del Consiglio, ivi compresa la funzione legislativa e partecipano, dunque, delle garanzie ad essa riservate (v. sent. di codesta ecc.ma Corte n. 209 del 1994).

IV. Lesività e arbitrarietà della nota del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti datata 9 luglio 2014, n. 5190. Come sopra esposto, con la nota datata 9 luglio 2014, n. 5190 il Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti ha «invitato» la Presidente dell'Assemblea Legislativa a provvedere al recupero amministrativo delle somme ritenute irregolari per asserito difetto di inerenza al mandato istituzionale, riferite ai consiglieri Palma Costi, Monica Donini e Giuseppe Paruolo.

Ha proceduto a tale informale invito in quanto, per sua stessa dichiarazione risulterebbe «diseconomica» qualsiasi iniziativa di natura processuale.

Non si comprende però per quale ragione il carattere diseconomico di iniziative processuali dovrebbe obbligare il Presidente dell'Assemblea al recupero di somme relative a spese la cui irregolarità non è accertata da alcuno (mentre al contrario ne è stata attestata la regolarità nelle procedure di controllo previste dalla l.r. n. 32/1997), e dovrebbe costringere gli interessati ad intraprendere essi le «diseconomiche» iniziative processuali, ove volessero contestare la fondatezza del recupero.

Nel quadro di questo conflitto, tuttavia, basterà osservare che la singolare iniziativa del Procuratore non risulta avere fondamento alcuno nella Costituzione e, in particolare, nell'art. 103, comma secondo, ma neppure nell'art. 100, comma secondo, né nella legislazione, e neppure corrispondere ad alcuna specifica attribuzione inerente alla competenza della Procura Regionale della Corte dei conti: e costituisce pertanto un'ingerenza del tutto ingiustificata sull'attività e sull'autonomia degli organi regionali.

*P.Q.M.*

*Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale:*

*accertare e dichiarare:*

*1) che non spetta allo Stato, e per esso al Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bologna, di trasmettere alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna la deliberazione n. 249/2013, lesiva dell'autonomia del Consiglio regionale e in quanto tale annullata da codesta ecc.ma Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 15 maggio 2014, e ciò nonostante presa in considerazione dalla Procura regionale a fondamento documentale della propria iniziativa;*



2) che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti di Bologna, di procedere alle attività prodromiche all'esercizio dell'azione di responsabilità erariale, inviando corrispondenti Contestazioni di responsabilità e inviti a dedurre ai capigruppo del Consiglio ed a singoli consiglieri, a seguito della trasmissione delle predette delibere, illegittimamente assunte e poi annullate da codesta Corte costituzionale con la sopra citata sentenza n. 130/2014, e ciò nonostante prese in considerazione dalla Procura regionale a fondamento documentale della propria iniziativa;

3) che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna, il potere di procedere, in relazione alle spese dei gruppi consiliari relative all'esercizio 2012, sulla base dell'illegittimo atto di controllo, ad un generalizzato sindacato sulla «inerenza al mandato istituzionale» delle spese dei gruppi, rivolto ad accertare in via sistematica «la destinazione, il contenuto, e le modalità, della utilizzazione dei contributi a carico del bilancio regionale destinati al funzionamento e alle attività dei singoli gruppi consiliari», sovrapponendo autonomi e differenti apprezzamenti alle valutazioni di merito riservate agli organi regionali, così protraendo la precedente illegittima azione di controllo e fuoriuscendo dai legittimi confini del sindacato giurisdizionale;

4) che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti di Bologna, il potere di «invitare» direttamente la Presidente dell'Assemblea Legislativa a provvedere al recupero amministrativo di somme irrualmente ed unilateralmente da essa Procura ritenute non inerenti al mandato istituzionale;

e, conseguentemente, annullare:

le contestazioni di responsabilità e gli inviti a dedurre, cit. in epigrafe (doc. nn. 4-17) e gli eventuali altri dello stesso tenore in corso di notifica;

la nota del Presidente della Sezione di controllo prot. n. 0003660 del 10 luglio 2013 di comunicazione/trasmisione alla Procura Regionale della Corte dei conti della deliberazione della Sezione di controllo n. 2049/2013/FRG del 10 luglio 2013 e degli elenchi allegati recanti le spese rendicontate dai Gruppi consiliari relative all'esercizio 2012, dichiarate tutte irregolari;

la nota del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti, datata 9 luglio 2014, n. 5190 con la quale si invita la Presidente dell'Assemblea Legislativa a provvedere al recupero amministrativo delle somme ritenute irregolari, riferite ai Consiglieri Palma Costi, Monica Donini, Giuseppe Paruolo;

per violazione dell'autonomia regionale e, in particolare, del Consiglio regionale, nei termini e in relazione ai profili esposti nel presente ricorso.

Si deposita:

1) Deliberazione della Giunta regionale progr. n. 1092 del 14 luglio 2014 di autorizzazione alla promozione del conflitto;

2) Nota del Presidente della Sezione di Controllo prot. n. 0003660 del 10 luglio 2013;

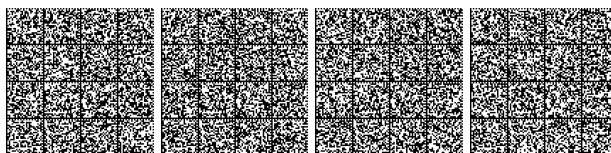
3) Deliberazione della Sezione di controllo n. 249/2013/FRG del 10 luglio 2013 ed elenchi allegati recanti le spese rendicontate dai Gruppi consiliari relative all'esercizio 2012;

4 - 17) Contestazioni di responsabilità ed invito a dedurre inviate ai Capigruppo, nonché congiuntamente ai Capigruppo e a singoli consiglieri regionali e delle seguenti, datate 5 giugno 2014 e successive;

18) Nota del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti datata 9 luglio 2014, n. 5190, di invito al Presidente dell'Assemblea Legislativa a provvedere al recupero amministrativo di somme ritenute irregolari riferite ad alcuni Consiglieri.

Bologna-Padova-Roma, 30 luglio 2014

Prof. avv. Giandomenico FALCON – Prof. avv. Franco MASTRAGOSTINO – Avv. Luigi MANZI



## N. 140

*Ordinanza del 5 marzo 2014 emessa dal Tribunale di La Spezia sull'istanza proposta da Tarchi Paolo*

**Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi del difensore (nella specie: difensore d'ufficio di persona irreperibile) - Modifiche normative, introdotte con la legge n. 147 del 2013, dei criteri di determinazione dei compensi - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Applicabilità della novella legislativa alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della stessa legge (1 gennaio 2014) - Ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra difensori che abbiano presentato istanza di liquidazione anteriormente al 1 gennaio 2014, a seconda che l'ufficio giudiziario abbia provveduto o meno alla liquidazione prima di tale data - Incidenza sul diritto alla difesa tecnica - Lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Violazione dei principi in materia sanciti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).**

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 607.
- Costituzione, artt. 3, 24, commi secondo e terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 3, lett. c), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## TRIBUNALE ORDINARIO DELLA SPEZIA

## SEZIONE PENALE

Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale di questione di legittimità costituzionale

Il giudice dott. Giuseppe Pavich, provvedendo in esito all'istanza di liquidazione del compenso spettante per l'attività defensionale esercitata nel procedimento n. 887/2012 RG. mod. 16, istanza avanzata dall'avv. Paolo Tarchi del Foro della Spezia, difensore d'ufficio di Dobrin Liliana Mirela, irreperibile di fatto, ai sensi dell'art. 117 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

## OSSERVA E RILEVA

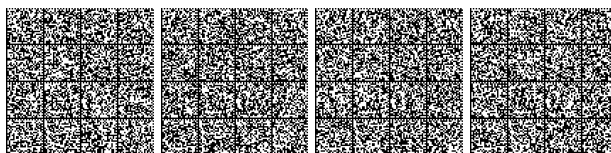
Con l'entrata in vigore della legge n. 147/2013, è stato modificato il regime di determinazione, da parte del giudice, dei compensi spettanti, nei procedimenti penali, al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato.

Infatti, con l'art. 1, comma 606, lettera *b*) della citata legge n. 147/2013, è stato introdotto nel testo del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (testo unico sulle spese di giustizia) l'art. 106-*bis*, in base al quale i compensi spettanti ai suddetti professionisti sono ridotti di un terzo.

Con il successivo comma 607, la legge n. 147/2013 ha altresì stabilito che le disposizioni di cui al comma 606, lettera *b*), si applicano alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della legge stessa, ossia a far data dal 1° gennaio 2014.

In base alla collocazione sistematica della norma in esame, all'interno della parte III del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (patrocinio a spese dello Stato), e segnatamente nel capo V del titolo VI, pare evidente che le previsioni contenute nel testo dell'art. 106-*bis* di nuova introduzione trovino applicazione nell'ambito della disciplina del patrocinio a spese dello Stato prevista per il processo penale; ciò avviene, per quanto in particolare concerne gli onorari dei difensori, secondo i criteri all'uopo stabiliti dall'art. 82 dello stesso decreto, che richiama espressamente, ai fini della liquidazione, la tariffa professionale vigente.

Detti criteri, all'evidenza, valgono non solo per il patrocinio a spese dello Stato per non abbienti (o per le particolari categorie di soggetti di cui ai commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 76 del decreto), ma altresì per i casi di cui agli articoli da 115 a 118 del decreto medesimo (tra i quali è compreso, all'art. 117, il caso del difensore d'ufficio di persona irreperibile, oggetto dell'istanza di cui in premessa), come appare chiaro sia dall'enunciazione del titolo III in cui tali



disposizioni sono inserite (titolo recante «Estensione, a limitati effetti, della disciplina del patrocinio a spese dello Stato prevista per il processo penale»), sia dallo stesso richiamo all'art. 82 del medesimo decreto, richiamo contenuto nelle disposizioni in esame, ivi compreso il citato art. 117.

Dall'esame sistematico che precede, ad avviso dello scrivente, l'art. 106-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 deve perciò considerarsi riferito anche alla liquidazione dei compensi del difensore d'ufficio di persona irreperibile, di cui all'art. 117 del decreto stesso.

Ciò posto, è ben vero che nel caso di specie la liquidazione del compenso viene richiesta in riferimento a imputata qualificata come irreperibile di fatto, e non quindi con riguardo a imputata formalmente dichiarata irreperibile nelle forme di cui all'art. 159 del codice di procedura penale; ma è altresì vero che la prevalente (e, a sommosso avviso dello scrivente, preferibile) giurisprudenza di legittimità [Il richiamo alla giurisprudenza sul punto è finalizzato a sottoporre la questione al vaglio del giudice delle leggi anche sulla scorta del «diritto vivente» formatosi sul punto, cui questo giudicante aderisce. Ciò in quanto, anche sulla base dello stesso insegnamento della Consulta, il giudice *a quo* — se è pur libero di non uniformarsi e di proporre una sua diversa esegesi, essendo la «vivenza» della norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali — ha alternativamente la facoltà, comunque, di assumere l'interpretazione censurata in termini di «diritto vivente» e di richiederne su tal presupposto il controllo di compatibilità con parametri costituzionali (C. Cost., sentenze n. 117 del 2012 e n. 91 del 2004).] estende i casi di liquidazione dei compensi al difensore d'ufficio anche all'ipotesi in cui l'irreperibilità corrisponda a una situazione di fatto (sul punto si richiama la recente Cass. Sez. 4, n. 4576 del 13 novembre 2012 dep. 29 gennaio 2013, Galli e altro, Rv. 254661; e, in senso conforme, Cass. Sez. 4, n. 4153 del 17 ottobre 2007 - dep. 28 gennaio 2008, Galli, Rv. 238665; analogamente vds. Cass. Sez. 4, n. 28142 del 19 giugno 2007 - dep. 16 luglio 2007, Generoso, Rv. 236899; Cass. Sez. 1, n. 32284 del 3 luglio 2003 - dep. 31 luglio 2003, Lanni, Rv. 225117).

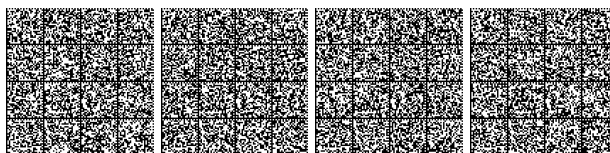
Pertanto, in base a siffatto indirizzo e alle premesse sistematiche dianzi illustrate, deve ritenersi che la novella legislativa introdotta dall'art. 1, commi 606, lettera *b*) e 607, legge n. 147/2013, in quanto modificativa dei criteri di determinazione dei compensi al difensore nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato, sia assolutamente rilevante anche ai fini della liquidazione richiesta nel caso di specie e richiamata in premessa.

Solo per amor di completezza lo scrivente osserva che, attesa anche la natura giurisdizionale del procedimento di liquidazione dei compensi al difensore (vds. Cass. Sez. U, n. 25080 del 28 maggio 2003 - dep. 10 giugno 2003, Pellegrino S, Rv. 224611; Cass. Sez. 3, Sentenza n. 31392 del 27 giugno 2006; Cass. Sez. 3, n. 8840/2009), lo scrutinio di legittimità costituzionale che nella specie viene sollecitato attiene a tipologia procedimentale analoga a quelle nel cui ambito altre questioni sono state già sottoposte all'esame della Corte costituzionale e hanno superato il vaglio di ammissibilità (si veda ad es. C. Cost. ord. n. 191/2013, cent. n. 139/2010, ord. n. 160/2006 e altre). In poveri termini, e sulla scorta della casistica appena citata, ritiene lo scrivente che la questione di legittimità costituzionale che si accinge ad esporre possa superare il vaglio di ammissibilità, perché è indubbio che essa viene sollevata nel corso di un giudizio (come previsto dall'art. 23, legge n. 87/1953), tale dovendosi ritenere anche quello avente a oggetto la liquidazione del compenso al difensore d'ufficio ai sensi dell'art. 117 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Venendo al merito della questione, mette conto ribadire che la novella legislativa recata dall'art. 1, comma 606, lettera *b*) della legge n. 147/2013 —in base alla quale i compensi dei difensori sono ridotti di un terzo — spiega i suoi effetti, in base al successivo comma 607, sulle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della legge stessa, ossia a far data dal 1° gennaio 2014.

Non pare dubbio che il riferimento alla fase della liquidazione richiami la concreta attività di determinazione del compenso da parte del giudice, con conseguente esclusione dell'attività d'impulso costituita dall'istanza del difensore.

Se ne deve desumere che la riduzione di un terzo trova applicazione anche con riferimento alle istanze di liquidazione presentate dal difensore in data antecedente al 1° gennaio 2014, ma rimaste inevase, per ragioni che possono essere le più disparate (e, si osserva, non necessariamente per negligenza dell'ufficio giudiziario o del giudice competente, ma certamente non per negligenza del difensore instante).





Si pone, insomma, una delicata questione di diritto intertemporale.

In concreto, se il difensore d'ufficio di persona irreperibile (come nel caso di specie) o — che è lo stesso — il difensore di fiducia di persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato ha depositato istanza di liquidazione prima del 1° gennaio 2014, tale istanza potrebbe essere stata liquidata anch'essa in data antecedente il 1° gennaio 2014 (e, quindi, secondo i più favorevoli parametri in allora vigenti), oppure in data successiva (e, quindi, con la riduzione di un terzo a norma dell'art. 106-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, di nuova introduzione), senza che su tale possibilità il difensore instante abbia alcuna possibilità di interferire, ma solo in dipendenza del fatto che l'ufficio giudiziario competente (e, per esso, il giudice chiamato a provvedere) si sia o meno attivato celermente per liquidare il compenso.

Ne consegue che l'ammontare del compenso spettante può variare *in peius*, per il difensore avente diritto che abbia avanzato la sua istanza prima dell'entrata in vigore della novella legislativa, per ragioni del tutto indipendenti dalla sua iniziativa e legate quindi, unicamente, alla maggiore o minore sollecitudine dell'ufficio giudiziario nel procedere alla liquidazione. Venendo al caso di specie, il difensore instante avv. Tarchi ha depositato la sua istanza di liquidazione in data 17 dicembre 2013, ma la stessa è rimasta inevasa fino a epoca successiva al 1° gennaio 2014: di tal che, ove lo scrivente dovesse provvedere in base alla legge oggi vigente (ossia in base all'art. 1, commi 606 e 607 della legge n. 147/2013, nonché al nuovo art. 106-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002), la liquidazione dovrebbe essere determinata operando su di essa la riduzione di un terzo del compenso; mentre, laddove lo scrivente avesse provveduto a liquidare il compenso prima del 1° gennaio 2014 (cosa assolutamente possibile, atteso che l'istanza era stata presentata il 17 dicembre 2013 con deposito in cancelleria), la liquidazione non avrebbe risentito della riduzione di un terzo oggi prevista.

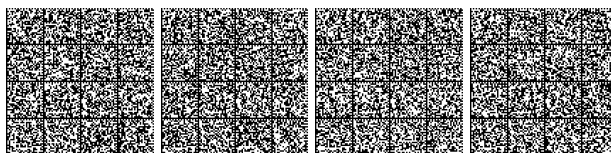
Il fatto, quindi, che, in base alla novella legislativa oggetto di censura, quest'ultima riduzione del compenso spettante al difensore non dipenda da questi, ma unicamente dal momento in cui l'ufficio giudiziario provvede sul compenso, porta questo giudicante a ritenere costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 607, legge n. 147/2013, nella parte in cui esso prevede che le disposizioni di cui al comma 606, lettera *b*) dell'art. 1 della legge n. 147/2013 (che ha aggiunto al decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 l'art. 106-*bis*) si applicano alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della stessa legge (ossia al 1° gennaio 2014).

L'illegittimità costituzionale di detta disposizione si profila, ad avviso di chi scrive, nella violazione degli articoli 3, 24, 117 Cost. (nonché del parametro interposto costituito dall'art. 6, comma 3, lettera *c*) della convenzione *EDU*), come di qui a un attimo si andrà a chiarire.

È innanzitutto di palmare evidenza che la rilevanza della questione ai fini del giudizio *a quo* riposa sul fatto che, ove dichiarata, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, legge n. 147/2013, nella parte in cui esso prevede che le disposizioni di cui al comma 606, lettera *b*) dell'art. 1 della legge n. 147/2013 (che ha aggiunto al decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, l'art. 106-*bis*) si applicano alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della stessa legge (ossia al 1° gennaio 2014), rimuoverebbe una previsione (ossia quella in base alla quale la riduzione di un terzo dei compensi professionali dipende dal momento della liquidazione dei compensi stessi) sicuramente pregiudizievole per il difensore instante nel procedimento attivato con l'istanza di liquidazione, per ragioni non riconducibili a errore o a inerzia dello stesso, ma unicamente al momento in cui l'ufficio giudiziario si è attivato per liquidare il compenso a lui spettante. Ad avviso dello scrivente, pur in mancanza di disposizioni transitorie relative alle istanze già presentate alla data di entrata in vigore della legge, sarebbe invece applicabile, in base alle disposizioni generali in tema di irretroattività (art. 11 preleggi) e ai principi generali dell'ordinamento, la normativa vigente all'epoca della presentazione dell'istanza (atto introduttivo del procedimento di liquidazione), con la conseguenza che il compenso al difensore verrebbe determinato nella misura vigente all'epoca in cui l'istanza fu presentata, e senza la decurtazione di un terzo da ultimo introdotta e sopravvenuta all'avvio del procedimento conseguente all'istanza di liquidazione.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sulla base delle considerazioni critiche in precedenza svolte, essa ad avviso di questo giudice è dunque configurabile:

in relazione al parametro costituito dall'art. 3 Cost., atteso che il far dipendere l'ammontare del compenso al difensore a carico dell'erario dal momento in cui tale compenso viene liquidato (e, segnatamente, il prevedere che dalla liquidazione in data successiva al 1° gennaio 2014 dipenda la riduzione di un terzo dell'importo spettante al difensore) comporta un'ingiustificata e manifestamente irragionevole disparità di trattamento tra difensori che abbiano presentato istanza di liquidazione in epoca antecedente il 1° gennaio 2014, a seconda che l'ufficio giudiziario competente abbia o meno provveduto alla liquidazione prima di tale data;



in relazione al parametro di cui all'art. 24, comma 2 Cost., in quanto, ad avviso dello scrivente, l'entità del compenso spettante al difensore è suscettibile di riverberare effetti sul diritto alla difesa tecnica e alle connesse scelte defensionali nel procedimento sottostante, in senso evidentemente sfavorevole nel caso in cui sia prevista una diminuzione del compenso suscettibile di liquidazione al difensore; ora, se ciò può trovare giustificazione nel caso in cui i parametri di liquidazione vengano resi noti e operanti (mediante le modifiche legislative a ciò necessarie) in epoca antecedente la presentazione dell'istanza di liquidazione — con conseguente conoscibilità *ex ante*, da parte del difensore istante, di quanto la legge può riconoscergli a titolo di compenso per l'opera prestata —, non vi è analoga giustificazione nel caso in cui l'entità della liquidazione subisca variazioni immediatamente applicative in epoca successiva alla presentazione dell'istanza di liquidazione del compenso da parte del difensore: con la conseguenza che questi è soggetto a subire, in dipendenza di una novella legislativa sopravvenuta all'istanza, una non preventivabile decurtazione del compenso a lui spettante, decurtazione che può incidere, quanto meno in via indiretta, sulle scelte professionali che egli ha adottato nel corso del giudizio;

in relazione al parametro costituito dall'art. 117, comma 1 Cost., al parametro interposto costituito dall'art. 6, comma 3, lettera c) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge n. 848/1955, nonché al parametro costituito dall'art. 24, comma 3 Cost., atteso che la riduzione di un terzo dei compensi ai difensori — specie se prevista come dipendente da una fase procedimentale (quella della liquidazione) sulla quale il difensore istante non ha la possibilità di interferire, e dal momento in cui l'ufficio giudiziario competente si attiva per liquidare il compenso — risulta pregiudizievole per l'assistenza gratuita da parte di difensore d'ufficio e/o di persona priva di mezzi per pagare, ossia per l'esercizio del diritto di difesa da parte di soggetti appartenenti a particolari categorie in favore delle quali è previsto che l'assistenza in giudizio sia a carico dello Stato.

*P. Q. M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Provvedendo d'ufficio;*

*Ritenutane la rilevanza ai fini del presente giudizio e la non manifesta infondatezza;*

*Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, legge n. 147/2013, nella parte in cui esso prevede che le disposizioni di cui al comma 606, lettera b) dell'art. 1 della legge n. 147/2013 (che ha aggiunto al decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, l'art. 106-bis) si applicano alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della stessa legge (ossia al 1° gennaio 2014), nei termini e per le ragioni di cui in parte motiva, in relazione agli articoli 3, 24 e 117 Cost., e al parametro interposto costituito dall'art. 6, comma 3, lettera c) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge n. 848/1955;*

*Sospende il corso del presente giudizio;*

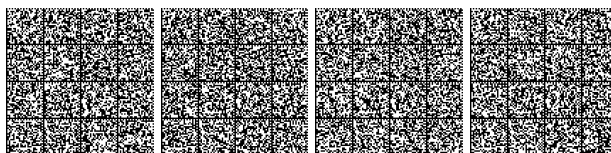
*Ordina l'immediata trasmissione dei relativi atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la Cancelleria notifichi la presente ordinanza al difensore istante e all'Amministrazione della giustizia (quali parti nel procedimento a quo) e al Presidente del Consiglio dei ministri;*

*Ordina altresì che l'ordinanza sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.*

La Spezia, 5 marzo 2014

*Il giudice: PAVICH*



## N. 141

*Ordinanza del 5 maggio 2014 emessa dal Tribunale dei minorenni di Bologna sul ricorso proposto da M.G. e B.M.*

**Procedimento civile - Ricorso degli ascendenti per far valere il loro diritto a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni - Adozione dei provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore - Competenza del tribunale per i minorenni, anziché del tribunale ordinario - Eccesso di delega - Esorbitanza dai limiti della revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione - Irragionevolezza sotto più profili - Lesione del principio di concentrazione processuale (segnatamente nelle ipotesi di pendenza dinanzi al tribunale ordinario del giudizio di separazione tra i coniugi o del procedimento per far valere il diritto del minore ai rapporti con i nonni).**

- Disposizioni di attuazione del codice civile, art. 38, primo comma, come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.
- Costituzione, artt. 3, 76, 77 e 111; legge 10 dicembre 2012, n. 219, art. 2, comma 1, lett. p).

## TRIBUNALE PER I MINORENNI DI BOLOGNA

Il Tribunale per i Minorenni di Bologna, in persona del Pres., dott. Giuseppe Spadaro, letto il ricorso introduttivo del procedimento, ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

(ARTT. 134 COST., 23 LEGGE 11 MARZO 1953 N. 87)

Nel procedimento iscritto al n. 541 dell'anno 2014, instaurato da M.G. nato a N. e B. M. nata a N. avente ad Oggetto: ricorso ex art. 317-*bis* del Codice civile.

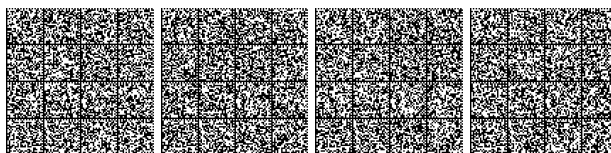
## IN FATTO

I suddetti ricorrenti sono genitori di L. M. padre della piccola S. M.

I ricorrenti sono dunque nonni paterni della minore. Con il ricorso introduttivo del procedimento, premettono la sussistenza di una causa di separazione giudiziale tra il figlio degli esponenti e la nuora M. D. S., lamentano un atteggiamento ostile di quest'ultima e ricorrono al Tribunale per «accertare il diritto dei ricorrenti a mantenere rapporti assidui e significativi con la nipote minorenni S.» chiedendo di «adottare i provvedimenti idonei ad assicurare l'esercizio effettivo del predetto diritto degli ascendenti, nell'esclusivo interesse della minore, disciplinando i tempi ed i modi di frequentazione della bambina da parte degli stessi». Ricorrono ai sensi dell'art. 317-*bis* del Codice civile.

Il Tribunale giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma I, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-*bis* del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-*bis*, per violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione.

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza



## OSSERVA

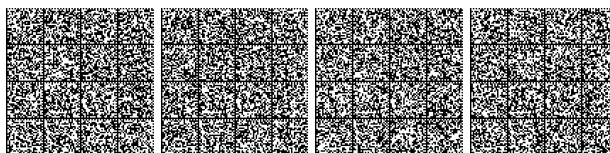
quanto segue:

[1]. In punto di rilevanza, la questione è da considerarsi senz'altro rilevante. Il decreto legislativo 28 dicembre 2013 n. 154, con l'art. 42, ha introdotto, nell'art. 317-*bis* del Codice civile, la legittimazione degli ascendenti a promuovere un giudizio per far valere il loro diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni. Contestualmente, il medesimo saggio normativo, con l'art. 96, comma I, lett. c., ha modificato l'art. 38, comma I, disp. att. c.c. inserendo, nell'ambito della competenza del Tribunale per i Minorenni, anche il procedimento suaccennato, disegnato nel nuovo art. 317-*bis* del Codice civile. La questione è, dunque, rilevante perché, in difetto della previsione qui censurata, la controversia non sarebbe di competenza del Tribunale minorile, bensì del Tribunale ordinario. Dalla soluzione della questione, pertanto, dipende la potestas decidendi di questo Ufficio (primo profilo di censura: artt. 76, 77 Cost.). Sotto un altro angolo visuale, se la previsione consentisse il cumulo processuale con il giudizio di separazione ove pendente, nel caso di specie il ricorso avrebbe dovuto essere introdotto nel giudizio separativo che pende dinanzi al Tribunale di Bologna e non dinanzi a questo Ufficio: ne seguirebbe una declaratoria in rito per dovere essere la causa riproposta dinanzi al giudice che sta trattando la separazione. Anche in questo caso, dunque, la questione è rilevante (secondo profilo di censura: artt. 3, 111 Cost.).

[2]. In punto di ammissibilità della questione, una interpretazione adeguatrice risulta infruttuosa. È noto a questo Tribunale che tra i diversi significati giuridici astrattamente possibili il Giudice deve selezionare quello che sia conforme alla Costituzione; il sospetto di illegittimità costituzionale, infatti, è legittimo solo allorquando nessuno dei significati, che è possibile estrapolare dalla disposizione normativa, si sottragga alle censure di incostituzionalità (Corte Cost., 12 marzo 1999, n. 65 in Cons. Stato, 1999, II, 366). E, tuttavia, se è vero che in linea di principio, le leggi si dichiarano incostituzionali perché è impossibile darne interpretazioni «secundum Constitutionem» e non in quanto sia possibile darne interpretazioni incostituzionali, è anche vero che esiste un preciso limite all'esperienza del tentativo salvifico della norma a livello ermeneutico: il giudice non può «piegare la disposizione fino a spezzarne il legame con il dato letterale». Ed, in tal senso, di fatto, vi sarebbe il rischio - dinnanzi ad una redazione così chiara della norma - di invadere una competenza che al Giudice odierno non compete, se non altro perché altri Organi, nell'impalcatura Costituzionale (come l'adita Corte delle Leggi), sono deputati ad espletare talune funzioni ad essi esclusivamente riservate. Ma vi è di più: l'interpretatio secundum constitutionem presuppone, indefettibilmente, che l'interpretazione «altra» sia «possibile», cioè, praticabile: diversamente, si creerebbe un vulnus alla certezza del diritto poiché anche dinnanzi a norme «chiare» ogni giudicante adito potrebbe offrire uno spunto interpretativo diverso. Svolte le considerazioni riportate, reputa l'odierno Giudicante che il dato normativo non si possa prestare ad interpretazioni diverse da quella emergente dalla mera lettura del testo. Rimane, pertanto infruttuoso il doveroso tentativo da parte dell'odierno Giudice di individuare un'interpretazione compatibile con la Costituzione (Corte Cost. ord. 427/2005; ord. n. 306 del 2005).

[3]. Così introdotta, nel rito, la questione sollevata, nel merito la disposizione è sospettata di incostituzionalità per violazione degli artt. 76, 111 e 3, 111 della Carta Costituzionale, sub specie di eccesso di delega legislativa. L'introduzione di un diritto di azione in capo agli ascendenti costituisce l'applicazione del criterio dettato all'articolo 2, comma 1, lettera p), della legge delega (legge n. 219/2012), con il quale si attribuisce al legislatore delegato il compito di disciplinare «la legittimazione degli ascendenti a far valere il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti»; il criterio è attuato mediante sostituzione dell'articolo 317-*bis* del Codice civile in cui ora si prevede che «1. Gli ascendenti hanno diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni. 2. L'ascendente al quale è impedito l'esercizio di tale diritto può ricorrere al giudice del luogo di residenza abituale del minore affinché siano adottati i provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore. Si applica l'articolo 336, secondo comma». Il Legislatore delegato, tuttavia, introduce anche una modifica di diritto processuale in seno all'art. 38 disp. att. c.c. prevedendo che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-*bis* del Codice civile». La competenza per tali procedimenti è attribuita al Tribunale per i minorenni «in ossequio all'orientamento giurisprudenziale dominante che riconduce tali controversie nell'alveo dell'art. 333 del Codice civile (cfr: Cassazione, 24 febbraio 1981, n. 1115; Cassazione, 17 giugno 2009, n. 14091)» (in questi termini, la relazione illustrativa della Commissione cd. Bianca, addetta alla redazione del testo normativo).

Reputa il Tribunale che la scelta del legislatore delegato si sia posta in stridente contrasto con la delega legislativa, eccedendo dalla cornice disegnata dalla legge delega. Deve ritenersi che non spettava al legislatore delegato di legiferare sulla competenza, registrandosi, consequenzialmente, sul punto, una norma da ritenere viziata da illegittimità costituzionale per eccesso di delega legislativa per violazione degli artt. 76 e 77 Cost; vizio genetico che appare particolarmente consistente dove si prenda atto del fatto che, gli stessi compilatori, davano atto di un acceso dibattito giurisprudenziale attorno alla natura delle statuizioni regolative del diritto dei nonni a frequentare i nipoti; quanto doveva indurre a rimettere agli interpreti o al legislatore futuro, un intervento *ad hoc* per dirimere la controversia. È vero, infatti, che



secondo una certa opinione le controversie de quibus rientrerebbero nell'art. 333 del Codice civile (con competenza, quindi, del giudice minorile), ma è anche vero che, secondo altra lettura, si tratta di liti che afferiscono né più e né meno che all'art. 155 del Codice civile (oggi 337-ter del Codice civile) ovvero i provvedimenti regolativi dei tempi di frequentazione della prole presso l'uno e l'altro genitore: dunque, con competenza del giudice ordinario. Infatti, la Suprema Corte, prendendo distanze dalla tesi sposata in altre letture, ha in tempi più recenti affermato che l'art. 155 del Codice civile, nel prevedere il diritto dei minori, figli di coniugi separati, di conservare rapporti significativi con gli ascendenti (ed i parenti di ciascun ramo genitoriale) «affida al giudice un elemento ulteriore di indagine e di valutazione nella scelta e nell'articolazione di provvedimenti da adottare in tema di affidamento, nella prospettiva di una rafforzata tutela del diritto ad una crescita serena ed equilibrata» (Cass. Civ., Sez. I, 11 agosto 1011 n. 17191); non si versa, dunque, nell'ambito delle limitazioni genitoriali (333 c.c.) bensì in quello della regolamentazione dei rapporti genitoriali (337-ter c.c.). Peraltro, ad onor del vero, il precedente citato dai compilatori nella relazione illustrativa - Cass. Civ., Sez. I, 17 giugno 2009 n. 14091 - non è argomento per sostenere che le controversie ex art. 317-bis rientrino nell'ambito delle limitazioni ex art. 333 del Codice civile poiché, nell'arresto citato, la Cassazione si limita a dichiarare inammissibile un provvedimento finale del giudice di merito che, in un procedimento ex art. 330 del Codice civile, aveva sospeso le visite tra una minore e i suoi nonni; ipotesi, dunque, peculiare e rientrante nell'ambito dei provvedimenti di potestate per motivi ontologici legati al tipo di intervento attivato dal ricorrente. E' allora evidente che la questione non poteva e non doveva essere affrontata dalla legge delegata che, così facendo, ha superato la cornice ben delineata dalla delega. Vi è di più, come hanno scritto i primi commentatori, «la scelta della decretazione delegata è in contraddizione con lo stesso spirito della legge n. 219/12 orientato a concentrare dinanzi al giudice ordinario tutte le questioni relative all'esercizio della responsabilità genitoriale, ad eccezione di quelle riservate al Tribunale per i Minorenni. Comunque, il silenzio del legislatore delegante doveva essere interpretato come precisa scelta di metodo: ai sensi dell'art. 38 disp. att. c.c., comma II, "sono emessi dal tribunale ordinario i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria"; dunque, il silenzio del legislatore equivaleva ad istituire la competenza del Tribunale ordinario. Vi deroga la legge attuativa in assenza di copertura legislativa».

Ad ogni modo, la norma si pone anche in contrasto con gli artt. 3, 111 Cost., per una intrinseca irragionevolezza e una rottura del principio di concentrazione processuale, dove questo era all'evidenza da privilegiare. Ebbene, l'art. 317-bis del Codice civile ha provocato la istituzione di una competenza funzionale esclusiva del Tribunale Minorenni ed esclude ogni ipotesi di *simultaneus processus* poiché non è ipotizzabile una connessione (con il conseguente regime ex art. 40 C.P.C.) in ipotesi di competenza funzionale inderogabile (v. Cass. Civ., Sez. I, 8 marzo 2002 n. 3457). Questa interpretazione, tuttavia, conduce ad una aporia logico-giuridica insanabile. I compilatori della riforma conducono l'art. 317-bis del Codice civile nella cornice semantica dell'art. 333 del Codice civile; da qui la contraddizione: tutti i procedimenti ex art. 333 del Codice civile - in virtù della legge n. 219/12 - possono essere trattati anche dal Tribunale Ordinario se pendente procedimento ex art. 337-bis del Codice civile (separazione, divorzio, 316 c.c.); i soli procedimenti ex art. 317-bis del Codice civile, invece - in virtù della legge delegata - devono essere trattati sempre e comunque dal Tribunale Minorenni. Ciò anche quanto penda un giudizio di separazione o di divorzio o di regolamentazione dei rapporti genitoriali in caso di minore non nato da matrimonio. In altri termini: se il 317-bis del Codice civile è un procedimento ex art. 333 del Codice civile allora allo stesso doveva restare applicabile la norma in cui è previsto che «per i procedimenti di cui all'articolo 333 resta esclusa la competenza del Tribunale per i minorenni nell'ipotesi in cui sia in corso, tra le stesse parti, giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'art. 316 del Codice civile; in tale ipotesi per tutta la durata del processo la competenza, anche per i provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo, spetta al giudice ordinario». Il risultato irragionevole è evidente nel caso di specie: i minori sono già coinvolti nel procedimento di separazione pendente dinanzi al Tribunale ordinario; sono, ora, solo relativamente ai rapporti con gli ascendenti, chiamati a giudizio dinanzi al Tribunale per i Minorenni. Sia dinanzi al giudice della separazione, sia dinanzi a questo ufficio, dovranno essere necessariamente ascoltati (art. 336-bis del Codice civile). Si realizza, così, la frantumazione di una tutela processuale che dovrebbe essere univoca e si crea, in danno dei minori, una proliferazione di processi che non tiene affatto conto dell'interesse preminente del minore che illuminava l'intera legge 219/12 e, dunque, la delega legislativa. La concentrazione processuale dinanzi al giudice ordinario nemmeno avrebbe rappresentato una previsione inedita: come noto, già la Suprema Corte ha aperto i giudizi di separazione e divorzio al figlio maggiorenne, che può intervenire nel processo come parte autonoma (v. Cass. Civ., Sez. I, sentenza 19 marzo 2012 n. 4296, Pres. Felicetti, rel. Campanile). Gli effetti di manifesta irragionevolezza sono visibili anche sotto altro aspetto: il decreto legislativo n. 154/13 ha lasciato immutata la previsione dell'art. 155 del Codice civile (oggi trasfusa nell'art. 337-ter del Codice civile) relativa al diritto dei minori ad intrattenere regolari rapporti con gli ascendenti. Pertanto: dinanzi al Tribunale per i Minorenni, viene fatta valere la situazione giuridica soggettiva degli ascendenti; dinanzi al Tribunale ordinario, la situazione giuridica soggettiva dei nipoti. L'effetto, in presenza di processi pendenti, è di un evidente contrasto di previsioni dispositive. Infatti, come in tempi recenti ha correttamente evidenziato il Tribunale di Milano «il decreto legislativo n. 154/2013 ha riservato in modo elettivo al Tribunale per i Minorenni la



competenza a pronunciarsi sul diritto degli ascendenti e, consacrando una situazione giuridica soggettiva degli stessi, ha loro conferito diretta legittimazione attiva così non essendo più ipotizzabile una sostituzione processuale (81 C.P.C.). Resta, però, sempre ammissibile: 1) una competenza del Tribunale ordinario nei limiti ex art. 337-ter comma c.c. dove, cioè, i genitori facciano valere il «diverso» e autonomo diritto del minore ai rapporti con i nonni; 2) una competenza del Tribunale ordinario dove si tratti solo di «prendere atto» dell'accordo raggiunto dai genitori. Peraltro, è appena il caso di ricordare che, nei tempi di spettanza del singolo genitore, questi può richiedere e decidere il coinvolgimento dei propri ascendenti come ritiene utile e opportuno, poiché si tratta di regolare il contenuto della situazione giuridica a lui spettante» (Trib. Milano, Sez. IX civ., ordinanza 20 marzo 2014, sst. Giuseppe Buffone).

Pertanto, dove la Corte ritenesse che la modifica dell'art. 38 disp. att. c.c. sia coperta da delega legislativa, andrebbe comunque valutato tale secondo profilo e dovrebbe essere comunque dichiarata l'incostituzionalità della norma, per ripristinare l'euritmia creata nel sistema.

[4]. Norme violate. Per quanto sin qui osservato, si ritiene che l'art. 38, comma I, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del Tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del Codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis, si ponga in violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione.

[5]. Petitum. Per quanto sin qui osservato, è auspicabile un intervento della Corte adita che dichiari costituzionalmente illegittimo l'art. 38, comma I, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del Tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del Codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte, il Tribunale per i Minorenni di Bologna

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma I, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del Tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del Codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis, per violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste a seguire.*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti del processo, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Bologna, 2 maggio 2014

*Il presidente:* SPADARO

14C00204

N. 142

*Ordinanza del 18 ottobre 2013 emessa dal Tribunale di Lecce sull'istanza proposta da Luceri Alessandro*

**Spese di giustizia - Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore d'ufficio - Legittimazione a proporre istanza nei confronti dello Stato - Estensione, in base all'interpretazione giurisprudenziale costituente diritto vivente, al difensore designato dal giudice, ai sensi dell'art. 97, comma 4, c.p.p. - Irragionevolezza delle premesse e degli effetti di tale interpretazione - Ingiustificata disparità di trattamento fra il sostituto ex art. 97, comma 4, c.p.p. di un difensore di fiducia e il sostituto ex art. 102 c.p.p. di un difensore di fiducia (l'uno e non l'altro legittimato alla liquidazione erariale).**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, artt. 116 e 117.
- Costituzione, art. 3.



## TRIBUNALE DI LECCE

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

## SEZIONE II

Il Giudice dott. Fabrizio Malagnino, decidendo in camera di consiglio,

Letta l'istanza depositata in data 13 maggio 2013 dall'avv. Alessandra Luceri, che ha chiesto la liquidazione dei compensi a lei spettanti, ex art. 117 d.P.R. 115/2002, in qualità di difensore designato ex art. 97 comma 4 c.p.p. quale sostituto d'udienza del difensore di fiducia dell'imputato, avv. Enrico Cimmino, nel processo penale definito con sentenza pronunciata da questa sezione in data 19 giugno 2012;

Letti gli atti prodotti dal difensore istante;

*Premesso*

A seguito della presentazione di un'istanza di liquidazione erariale avanzata ex artt.116-117 d.P.R. n. 115/2002 da difensore designato ex art. 97 comma 4 c.p.p. in sostituzione del titolare della difesa assente, questo stesso Giudice, con ordinanza in data 30 luglio 2012, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale, relativa agli artt. 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002, nella parte in cui detti articoli — secondo consolidato e dominante orientamento giurisprudenziale di legittimità (1) (implicitamente invocato dal difensore istante ed alimentato anche dalle ordinanze n.8/2005 e n.176/2006 di Codesta Corte) — prevedono che anche il mero sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. avrebbe diritto alla liquidazione erariale delle proprie competenze nei casi previsti dai predetti artt. 116 e 117, al pari del vero e proprio difensore d'ufficio, nominato ai sensi dell'art. 97 comma 1-2-3 c.p.p.

Nella suddetta ordinanza, il rimettente aveva rimarcato la profonda differenza ontologica e giuridica ravvisabile tra difensore d'ufficio nominato ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p. e sostituto designato ex art. 97 comma 4 c.p.p., così dubitando della ragionevolezza e, quindi, della legittimità costituzionale ex art.3 Cost., di una loro equiparazione ai fini della liquidazione del compenso da parte dello Stato.

Con ordinanza n. 191/2013, la Corte costituzionale aveva dichiarato non fondata la sollevata questione, osservando che l'equiparazione o la differenziazione tra le procedure di remunerazione dei vari tipi di difensore «attiene, evidentemente, al novero delle valutazioni rimesse alla discrezionalità di scelte normative riservate al legislatore e non può avere, conte tale, valenza di censura suscettibile di esame nella sede del sindacato di legittimità costituzionale», non mancando peraltro di richiamare i propri precedenti arresti secondo cui, anzi, sarebbe proprio l'esegesi estensiva delle predette disposizioni (postulante l'equiparazione tra la remunerazione del difensore d'ufficio ex art.97 comma 1-2-3 c.p.p. e quella del sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p.) a sottrarre al sospetto di illegittimità costituzionale per violazione, tra gli altri, dell'art.36 Cost. (per vulnus al diritto alla remunerazione di ogni prestazione lavorativa).

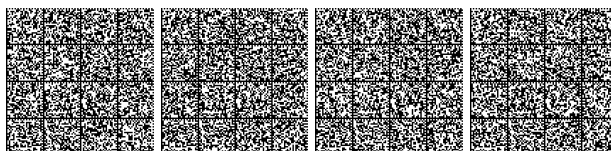
*Ritenuto*

Con la presente ordinanza, questo Giudice intende sollevare una nuova e differente questione di legittimità costituzionale relativa alla predetta interpretazione estensiva degli artt. 116 e 117 D.P.R. n.115/2002, nella parte in cui ricomprendono come legittimato alla liquidazione erariale del compenso anche il sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p. oltre al difensore d'ufficio ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p.

Ed invero, in questa sede, lo Scrivente censura la legittimità delle previsioni suddette sotto altro e diverso profilo rispetto a quello già esaminato e preso in considerazione dalla Corte costituzionale con la predetta ord. n. 191/2013.

Nel presente provvedimento di rimessione, infatti, a prescindere dalle comunque ravvisabili differenze formali e sostanziali tra difensore d'ufficio nominato ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p. e sostituto designato ex art.97 comma 4 c.p.p.

(1) Originato da Cass, Sez.IV, c.c. 10 aprile 2008 (dep. 5 maggio 2008) n.17721, secondo cui «il sostituto del difensore di fiducia nominato d'ufficio dal giudice ai sensi dell'art. 97 comma 4 c.p.p. ha diritto alla liquidazione del compenso per l'attività svolta ai sensi degli artt. 116, 117 d.P.R. n. 115 del 2002»



(su cui la Consulta ha già espresso e manifestato la propria valutazione), si lamenta invece l'illegittimità costituzionale ex art.3 Cost. delle previsioni di cui agli artt.116 e 117 d.P.R. n. 115/2002, così estensivamente interpretate, per manifesta intrinseca irragionevolezza dell'interpretazione estensiva stessa e del percorso argomentativo posto alla sua base, nonché per manifesta irragionevolezza degli effetti che tale interpretazione estensiva produce nel sistema normativo in cui le succitate norme sono inserite (su cui la Consulta mai si è espressa, né ha manifestato la propria valutazione).

In altre parole, in questa sede non si censura di nuovo, a monte, l'irragionevolezza dell'astratta equiparazione tra il difensore d'ufficio ed il mero sostituto, posta alla base del riconoscimento del diritto del secondo alla liquidazione erariale, bensì si censura per la prima volta, a valle, l'irragionevolezza degli specifici e concreti effetti normativi paradossali che il riconoscimento di tale diritto, affermato secondo l'illogico percorso argomentativo seguito dalla giurisprudenza dominante, riverbera irreversibilmente su tutto l'ordinamento, in palese contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Trattasi, pertanto, di questione lasciata del tutto impregiudicata dalla predetta ordinanza n. 191 (e da quelle da essa richiamate), in ordine alla quale si chiede oggi espresso intervento della Corte costituzionale.

In punto di rilevanza, ovviamente la presente questione è pregiudiziale, nell'ambito del qui pendente procedimento di liquidazione, in quanto solo in virtù della summenzionata interpretazione estensiva (della cui legittimità costituzionale si dubita) il difensore istante (nella sua veste di sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p.) andrebbe ritenuto legittimato ad avanzare la propria richiesta di liquidazione, dovendo in caso contrario la predetta richiesta dichiararsi inammissibile da questo Giudice.

#### *Osserva*

L'interpretazione estensiva della cui conformità a Costituzione si dubita appare irragionevole sia nelle sue premesse che nei paradossali effetti che essa produce sull'ordinamento.

Ed invero, come riconosciuto dalla giurisprudenza che la propugna, essa si fonda sulla considerazione che, a norma dell'art. 97 comma 4 c.p.p., al difensore designato in sostituzione si applicano le disposizioni dell'art. 102 comma 2 dello stesso codice, secondo cui "il sostituto esercita i diritti ed assume i doveri del difensore": in virtù di tale richiamo ai diritti ed ai doveri del difensore sostituito, al sostituto verrebbe trasmesso dal suddetto difensore sostituito il diritto *de quo*, ossia la legittimazione ad avanzare pretese economiche nei confronti dello Stato ex articoli 116-117 c.p.p.

Ma noi sappiamo che il sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p. può essere designato in sostituzione sia di un difensore d'ufficio che di un difensore di fiducia assenti.

Pertanto, l'affermazione appena riportata equivale necessariamente ad affermare che il sostituto ex art.97 co.4 c.p.p. di un difensore di fiducia non è legittimato alla liquidazione erariale del proprio compenso, perché il difensore di fiducia sostituito non può trasmettergli ex art.102 comma 2 c.p.p. tale originario diritto in quanto — com'è noto — egli stesso non lo ha (non essendo il difensore di fiducia contemplato negli artt.116 e 117 d.P.R. 115/2002).

Non vi sono alternative logiche.

E allora?

E allora è evidente che la qui criticata esegesi estensiva si basa su premesse che, da una parte, non consentono ragionevolmente di ritenere legittimato alla liquidazione erariale ogni sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. (sostituto di un difensore d'ufficio e sostituto di un difensore di fiducia) e soprattutto, dall'altra parte, crea essa stessa una manifesta ingiustificata ed intollerabile disparità di trattamento tra una figura di sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. legittimato alla liquidazione erariale (ossia il sostituto di un difensore d'ufficio) ed una figura di sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. non legittimato alla liquidazione erariale (ossia il sostituto di un difensore di fiducia).

Né si potrebbe continuare a far finta di niente e superare questo allarmante impasse ritenendo che entrambi i sostituti ex art. 97 comma 4 c.p.p. (di difensore d'ufficio e di difensore di fiducia) siano legittimati alla liquidazione erariale sulla base di altre esigenze e principi, poiché, in primo luogo, non vi sono altre norme idonee allo scopo e, in secondo luogo, ciò non salverebbe comunque dalla manifesta incostituzionalità per irragionevolezza l'esegesi estensiva qui criticata, che solamente all'inadeguato art. 102 comma 2 c.p.p. fa riferimento.

Ciò solo basterebbe a condurre alla richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale.

Ma v'è di più.

Affermare (come fa l'esegesi estensiva qui criticata) che sul menzionato art.102 comma 2 c.p.p. (richiamato dall'art. 97 comma 4 c.p.p.) si fonda il diritto del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p., a chiedere la liquidazione del





proprio compenso allo Stato equivale necessariamente ad affermare che analogo diritto l'art. 102 comma 2 c.p.p. conferisce al soggetto cui tale norma si riferisce in via primaria e diretta, ossia il sostituto nominato con delega, il quale per primo ex art. 102 comma 2 c.p.p. «esercita i diritti ed assume i doveri del difensore».

Anche in questo caso, non vi sono alternative logiche.

E allora?

E allora è evidente anche questo ulteriore profilo di irragionevolezza, poiché, seguendo tale necessitata impostazione, se il delegato (ex art.102 c.p.p.) di un difensore d'ufficio assume i diritti (economici) del difensore d'ufficio sostituito, allora a tale delegato deve spettare, in prima persona, anche il diritto a chiedere allo Stato la liquidazione del proprio compenso.

Ed ancora, più in generale, se il delegato (ex art.102 c.p.p.) di un difensore (di fiducia o d'ufficio) assume i diritti (economici) del difensore sostituito, allora a tale delegato deve spettare, in prima persona, anche il diritto a riscuotere il proprio compenso direttamente dal cliente del titolare sostituito.

È evidente come tutto ciò sia in manifesto contrasto con i principi informatori del vigente codice di rito, dell'attuale disciplina sulla difesa d'ufficio e sulle spese di giustizia, nonché — più in generale — con i principi fondamentali del nostro ordinamento giuridico in tema di mandato, rappresentanza, collegamento negoziale e trasferibilità delle obbligazioni.

È l'evidenza diventa paradosso allorché si pongano a confronto la figura del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. di un difensore di fiducia e la figura del sostituto ex art.102 c.p.p. di un difensore di fiducia.

Orbene, se si ritiene che nessuno dei due sostituti sia legittimato alla liquidazione erariale (come imposto dall'interpretazione ortodossa e restrittiva degli artt. 116 e 117 d.P.R. 115/2002 che questo Giudice propone come l'unica, costituzionalmente legittima), nulla quaestio.

Se, invece, si ritiene che il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. di un difensore di fiducia sia legittimato alla liquidazione erariale (come la criticata esegesi estensiva propugna e questo Giudice nega), allora ne deriva necessariamente la seguente aberrante alternativa:

o si ritiene per assurdo legittimato alla liquidazione erariale anche il sostituto ex art. 102 c.p.p. del difensore di fiducia, in spregio ad ogni disposizione normativa ed in assenza di qualsiasi pur minimo addentellato logico-giuridico in tal senso;

oppure si ammette (non potendosi fare altrimenti) che il predetto sostituto ex art.102 c.p.p. del difensore di fiducia non sia legittimato alla liquidazione erariale. Però, si determina così un'inammissibile disparità di trattamento tra il sostituto ex art.97 comma 4 c.p.p. di un difensore di fiducia (sostituto legittimato alla liquidazione) ed il sostituto ex art.102 c.p.p. di un difensore di fiducia (sostituto non legittimato alla liquidazione); senz'altro curiosa ed irragionevole appare tale disparità, ove si consideri che la legittimazione alla liquidazione del sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. viene fondata su una norma (l'art.102 comma 2 c.p.p.) riferita ad entrambi i sostituti (quello ex art. 97 comma 4 c.p.p. e quello con la delega di cui all'art. 102 comma 1 c.p.p.), dei quali però — misteriosamente — solo uno (il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p.) essa legittimerebbe alla liquidazione erariale, non valendo per contro essa a conferire analogo diritto proprio al soggetto (delegato ex art. 102 c.p.p.) in relazione al quale essa risulta specificamente dettata.

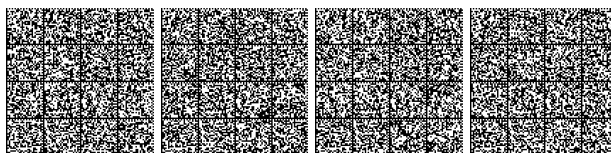
Altre alternative logiche non esistono.

Dunque, e nuovamente, la qui criticata esegesi estensiva crea essa stessa una nuova ed ulteriore manifesta ingiustificata ed intollerabile disparità di trattamento.

Ne consegue che l'unica via d'uscita è quella di prendere atto della manifesta irragionevolezza della qui criticata esegesi estensiva e dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 116 e 117 d.P.R. 115/2002 così come estensivamente interpretati, ossia nella parte in cui contemplano il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. (di qualunque difensore, di fiducia o d'ufficio) quale legittimato alla liquidazione erariale.

Né ciò esporrebbe a sospetti di illegittimità costituzionale gli stessi articoli, restrittivamente interpretati, per violazione degli artt. 3, 24 e 36 Cost. (come già paventato in passato da altre scuole di pensiero), poiché, a prescindere dall'ontologica e giuridica differenza ravvisabile tra difensore d'ufficio titolare e mero sostituto (che renderebbe tutt'altro che ingiustificata un'eventuale disparità di trattamento fra gli stessi), comunque il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p. non risulterebbe affatto discriminato in *peius* da siffatta interpretazione restrittiva, in considerazione del suo indiscusso diritto a ricevere il proprio compenso dal difensore titolare sostituito, il quale è per legge obbligato in tal senso (o ex art. 2041 c.c., o in virtù della qualificazione della nomina del sostituto come mandato conferito *ex lege* nell'interesse del sostituto, perciò suo debitore).

In altre parole, mentre il difensore d'ufficio ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p. corre il rischio di dover inseguire invano clienti irreperibili o impossidenti per poter ottenere il proprio compenso (e per questo motivo lo Stato lo agevola com-



pensandolo in surroga ex artt. 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002), il sostituto ex art. 97 comma 4 c.p.p., invece, tale rischio non corre affatto, avendo egli come proprio debitore il collega sostituito, che offre certamente adeguate garanzie di reperibilità e solvibilità (e per questo motivo lo Stato non ha previsto, in questo caso, forme di pagamento erariale in surroga ex artt. 116 e 117 d.P.R. 115/2002).

Pertanto, alla luce di tutte le suesposte considerazioni, questo Giudice deve chiedere all'adita Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli in questione, nella parte oggetto di censura nella presente motivazione, per contrasto con l'art. 3 Cost.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 Cost. 1 L. Cost. n.1/1948, 23 L. n. 87/1953 e 1 Delibera C. Cost, 16 marzo 1956;*

*Sollewa la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., relativa agli artt. 116 e 117 d.P.R. n. 115/2002, nella loro comune e dominante interpretazione giurisprudenziale (diritto vivente) secondo cui legittimato ad avanzare istanza di liquidazione nei confronti dello Stato sia anche il sostituto designato ex art. 97 comma 4 c.p.p., oltre al difensore d'ufficio nominato ex art. 97 comma 1-2-3 c.p.p. e, pertanto,*

*Chiede che l'adita Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dei predetti articoli in parte qua;*

*Ordina trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale affinché assuma le determinazioni di propria competenza;*

*Ordina la sospensione del presente procedimento fino a quando la Corte adita darà comunicazione a questo Giudice della propria decisione sulla prospettata questione;*

*Manda alla Cancelleria per tutti gli adempimenti di rito, nonché per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al difensore interessato;*

*Dispone altresì che gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale unitamente alla presente ordinanza ed alla prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della L. n. 87 dell'11 marzo 1953.*

Lecce, addì 15 ottobre 2013.

*Il Giudice: MALAGNINO*

14C00205

N. 143

*Ordinanza del 21 gennaio 2014 emessa dal Tribunale di Firenze nel procedimento civile promosso da Donati Antonietta e Donati Angiola contro Scheungraber Josef Edward ed altri*

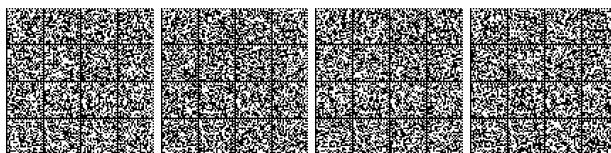
**Consuetudine internazionale - Immunità degli Stati dalla giurisdizione civile dei tribunali degli Stati esteri - Esclusione della giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nello Stato del giudice adito - Norma prodotta nell'ordinamento italiano mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 3 febbraio 2012 (*Allemagne c. Italie*) - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.**

– Costituzione, artt. 2 e 24.

**Trattati e convenzioni internazionali - Statuto delle Nazioni Unite (ONU) - Impegno di ciascuno Stato membro a conformarsi alle decisioni emesse dalla Corte internazionale di giustizia nei procedimenti di cui è stato parte - Conseguente obbligo del giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.**

– Legge 17 agosto 1957, n. 848, art. 1, nella parte in cui recepisce l'art. 94 dello Statuto delle Nazioni Unite (ONU).

– Costituzione, artt. 2 e 24.



**Trattati e convenzioni internazionali - Adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni - Conseguente obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità commessi *iure imperii* dal Terzo Reich [almeno in parte] nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.**

- Legge 14 gennaio 2013, n. 5, art. 1.
- Costituzione, artt. 2 e 24.

**[Trattati e convenzioni internazionali - Adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni - Adeguamento alla sentenza con cui la Corte internazionale di giustizia, definendo un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile - Obbligo per il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte di rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo (e anche quando ha già emesso sentenza definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione) - Applicabilità di tale previsione alle cause civili di risarcimento del danno per crimini di guerra commessi *iure imperii* dal Terzo Reich almeno in parte nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Violazione del diritto di agire in giudizio, inteso come principio supremo dell'ordinamento costituzionale].**

- [- Legge 14 gennaio 2013, n. 5, art. 3].
- [- Costituzione, artt. 2 e 24].

## TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE

### SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Luca Minniti ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 114740/2009 promossa da:

Antonietta Donati (codice fiscale: DNTNNT42C44D077N);

Angiola Donati (codice fiscale: DNTNGL45A52D077W), con il patrocinio dell'avv. Scripelliti Nino elettivamente domiciliato in presso il difensore avv. Scripelliti Nino - attori.

Contro:

Josef Eduard Scheungraber; Herbert Stommel, convenuti Contumaci;

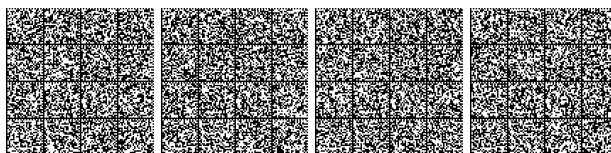
Repubblica Federale di Germania, con il patrocinio dell'avv. Dossena Augusto, elettivamente domiciliato in via Bolognese n. 55 - 50139 Firenze presso il difensore avv. Dossena Augusto - convenuto;

Presidenza del Consiglio dei ministri con il patrocinio dell'avv. Avvocatura dello Stato elettivamente domiciliata in via Degli Arazzieri n. 4 - 50129 Firenze presso Avvocatura dello Stato - terzo chiamato.

### *L'oggetto della controversia*

La signora Antonietta Donati e la signora Angiola Donati con atto di citazione notificato per via diplomatica convenivano in giudizio la Repubblica Federale Tedesca il tenente Josef Eduard Scheugraber ed il maggiore Herbert Stommel chiedendone la condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, patiti da esse stesse per la morte del signor Angiolo Donati (di cui gli attori sono figlie) ucciso nelle campagne di Falzano (Cortona) il 27 giugno 1944 ad opera del 818° Battaglione Pionieri da Montagna dell'esercito tedesco in una operazione di rappresaglia contro i partigiani.

Riferivano che con sentenza n. 43 del 2006 emessa dal Tribunale Militare di La Spezia i due ufficiali erano stati condannati per "concorso in violenza con omicidio contro privati nemici, pluriaggravata e continuata" con pena dell'ergastolo, condanna al risarcimento dei danni a favor delle parti civili e spese processuali.



Le signore Donati si soffermano sulla efferatezza dell'omicidio come ricostruito nella sentenza penale.

La Repubblica Federale di Germania si costituiva affermando che "i tremendi crimini di guerra perpetrati ai danni della popolazione civile inerme, costituiscono una realtà storica inoppugnabile, il cui peso morale ricade sul popolo tedesco e per la cui responsabilità la Germania chiede anche in questa sede il perdono delle vittime, dei loro parenti e del popolo italiano tutto. Perdonare non significa voler dimenticare ed anzi la RFG auspica che possa essere continuato il cammino intrapreso con l'Italia per preservare il ricordo delle deportazioni e degli orrendi crimini commessi dai nazisti anche nel nostro Paese".

Per contro la Repubblica Federale di Germania eccepiva il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana, chiedeva al giudice di dare attuazione alla sentenza 3 febbraio 2012 della Corte Internazionale di Giustizia, dichiarava di non accettare il contraddittorio sul merito della vicenda chiedendo in ogni caso:

- a) di esser autorizzata a chiamare in giudizio la Repubblica italiana per esser da lei rilevata indenne ai sensi dell'accordo italo tedesco del 2 giugno 1961;
- b) di dichiarare l'improcedibilità e l'inammissibilità della domanda;
- c) di dichiarare l'estinzione del diritto per intervenuta prescrizione.

La Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica italiana si è costituita, prima ancora di esser stata chiamata in causa, sostenendo l'obbligo di dare esecuzione alla sentenza 3 febbraio 2012 della Corte Internazionale di Giustizia anche attraverso l'adesione alla richiesta di esclusione della giurisdizione italiana.

La causa è stata trattenuta in decisione il 27 giugno 2013 con termini per conclusionali e repliche.

#### *Ragioni della decisione*

La questione oggetto del presente giudizio, con particolare riferimento ai profili che rilevano nel decidere se negare o riconoscere la potestà giurisdizionale della Repubblica italiana nei confronti della Repubblica Federale Tedesca, è stata già affrontata dalla Corte di Cassazione in modo ripetuto ed approfondito, proprio con riferimento ai crimini del Terzo Reich.

È stata già affrontata e decisa anche dal Tribunale di Firenze con sentenze n. 1080, 1081, 1086 3913 del 2012 e sentenze 47 e 48 del 2013 nelle quali è stata sempre negata la giurisdizione nazionale.

Anche nel presente giudizio, instaurato pochi giorni prima della pronuncia della Corte dell'Aia, si tratta di valutare se l'ordinamento giuridico dentro il quale il giudice italiano è chiamato a decidere la controversia, nel conformarsi alle norme dell'ordinamento giuridico internazionale generalmente riconosciute, imponga al giudice dello Stato dove il crimine internazionale è stato commesso, di negare l'accesso al giudizio civile risarcitorio di accertamento e condanna, anche quando sul proprio territorio sia stato leso un diritto fondamentale, mediante un crimine di guerra e contro l'umanità, ancorché ad opera di uno Stato estero nell'esercizio di poteri sovrani.

Non è in contestazione la natura di crimine internazionale del fatto oggetto di causa e la sua potenzialità lesiva di diritti fondamentali della persona umana come consacrati nella Costituzione italiana e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01). Anche considerato che nell'ordinamento interno, i diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione si saldano necessariamente con le norme di *jus cogens* poste a tutela dei diritti fondamentali della persona dal diritto internazionale venendo in rilievo i medesimi valori tendenzialmente universali di tutela della dignità della persona.

Si legge in Cassazione Sez. Un. Civili, 29 maggio 2008, n. 14202 (che ha affermato la giurisdizione italiana in caso analogo al nostro) che la deportazione e l'assoggettamento dei deportati al lavoro forzato "è un crimine contro l'umanità, venendo in particolare, sempre a livello di comunità internazionale, così considerata come inequivocabilmente, tra l'altro, emerge dallo Statuto delle Nazioni Unite firmato a Londra l'8 agosto 1945, sub art. 6, lett. b); dalla Risoluzione 95 dell'11 dicembre 1946 della Assemblea Generale delle N.U., dai Principi di diritto internazionale adottati nel giugno 1950 dalla Commissione delle N.U., sub 6<sup>^</sup>, dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n. 827/93 e n. 955/94, con le quali sono stati adottati, rispettivamente, lo statuto del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (artt. 2 e 5) e lo Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (art. 3); sia, infine, dalla Convenzione con la quale è stata istituita la Corte penale internazionale, sottoscritta a Roma il 17 luglio 1998 da ben 139 Stati (dei quali 120 ratificanti) ed entrata in vigore il 1° luglio 2002 (art. 7/8).



È noto poi che secondo un primo orientamento, inaugurato dalla sentenza n. 5044/2004 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite (caso Ferrini), nel nostro ordinamento si è affermato il principio secondo cui l'immunità dalla giurisdizione (civile) degli Stati (esteri) riconosciuta dal diritto internazionale consuetudinario non ha carattere assoluto ma può trovare un limite anche quando lo Stato operi nell'esercizio della sua sovranità, ove le condotte integrino crimini contro l'umanità, tali quindi da configurare un crimine internazionale.

Orientamento secondo il quale la tutela dei diritti fondamentali è affidata a norme, inderogabili, al vertice dell'ordinamento internazionale, che prevalgono su ogni altra disposizione anche di carattere consuetudinario; per tale ragione ne sarebbe sancita l'imprescrittibilità e ne conseguirebbe l'universalità della giurisdizione, che non potrebbe non valere anche per i processi civili che traggono origine da tali gravissimi reati. Sarebbe dunque "irrilevante l'assenza di una espressa deroga al principio dell'immunità: il valore, ormai riconosciuto, di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale al rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha degli inevitabili riflessi sugli altri principi ivi operanti, tra cui quello del riconoscimento della immunità statale dalla giurisdizione civile straniera, secondo i principi generali dell'interpretazione delle norme, che non vanno considerate separatamente ma in quanto facenti parti del medesimo sistema, completandosi ed integrandosi a vicenda". Secondo tale orientamento la Corte Suprema ha in passato ripetutamente affermato che nell'ordinamento internazionale dovesse ritenersi vigente il principio, sovraordinato agli altri, di preminenza dei valori fondamentali della libertà e della dignità della persona, la cui lesione non è consentita neppure agli Stati nell'esercizio della loro sovranità.

Principio che dopo la citata sentenza del 2004 ha poi trovato un assestamento anche argomentativo in tredici analoghe decisioni del 2008 che, anche in replica alle critiche di altre Corti supreme, hanno affermato che la Corte non intendesse negare che i due principi convivono nell'ordinamento internazionale: da un lato il principio dell'immunità degli Stati (esteri) dalla giurisdizione (civile) per gli atti posti in essere nell'esercizio della sovranità; dall'altro, quello, di pari portata generale, del primato assoluto dei valori fondamentali della libertà e dignità della persona umana. Ma che nel rispetto della gerarchia dei valori il secondo dei principi finisse per conformare necessariamente il primo, dovendosi assegnare "prevalenza alla norma di rango più elevato, ossia quella che ha assunto, anche nell'ordinamento internazionale, il ruolo di principio fondamentale, per il suo contenuto assiologico di meta-valore" (Sez. Un. Civili, sentenza 29 maggio 2008, n. 14202, si veda anche Cass. Sent. I sez penale n. 1072 del 21 ottobre 2008).

Più di recente si è invece affermato un diverso orientamento in seno alla Corte di Cassazione con riferimento alla portata del principio dell'immunità giurisdizionale degli Stati per atti *jure imperii* nel diritto internazionale vigente, stalla scia della pronuncia emessa dalla Corte Internazionale di Giustizia, con sentenza del 3 febbraio 2012 (*Immunités Juridictionnelles de l'Etat Allemagne c. Italie*), secondo la quale "il diritto consuetudinario internazionale continu(a) a prevedere che ad uno Stato sia riconosciuta l'immunità in procedimenti per illeciti presumibilmente commessi sul territorio di un altro Stato dalle proprie forze armate ed altri organismi statali nel corso di un conflitto armato". Stato che in forza di tale inderogabile principio "non può essere privato dell'immunità in virtù del fatto che lo si accusa di gravi violazioni delle leggi internazionali sui diritti umani".

A tale impostazione si sono adeguate le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione con la decisione 4284/2013 la quale, richiamando la più articolata sentenza 32139/2012 (Cass. I sez., pen.), hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano rilevando che "la tesi inaugurata dalla Cass. 5044/2004 è rimasta isolata e non è stata convalidata dalla comunità internazionale di cui la Corte internazionale di giustizia è massima espressione, sicché il principio (...) non può essere portato ad ulteriori applicazioni".

In particolare quale conferma di tale indirizzo è stata letta la sopravvenuta legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni fatta a New York il 2 dicembre 2004 nonché nonne di adeguamento all'ordinamento interno) nella quale l'art. 3 contiene l'espressa esclusione della giurisdizione italiana per i crimini di guerra commessi dal Terzo Reich anche per i procedimenti in corso anche se nell'art. 2 ratifica la convenzione citata che nell'art. 12 (in ogni caso irretroattivo per espressa previsione della convenzione stessa) prevede:

"Sempre che gli Stati interessati non convengano diversamente, uno Stato non può invocare l'immunità giurisdizionale davanti a un tribunale di un altro Stato, competente in materia, in un procedimento concernente un'azione di riparazione pecuniaria in caso di decesso o di lesione dell'integrità fisica di una persona, o in caso di danno o di perdita di un bene tangibile, dovuti a un atto o a un'omissione presumibilmente attribuibile allo Stato, se tale atto o omissione si sono prodotti, interamente o in parte, sul territorio dell'altro Stato e se l'autore dell'atto o dell'omissione era presente su tale territorio nel momento in cui si è prodotto l'atto o l'omissione". Mentre negli artt. 18 e 19 la Convenzione mantiene la tendenziale immunità per le misure cautelari ed esecutive.



Fatte queste brevi premesse è un fatto, dunque, dal quale questo giudice deve muovere, che la Corte Internazionale di Giustizia nell'affermare la permanenza della consuetudine internazionale senza alcun limite obiettivo se non quello della connotazione della condotta come esercizio di funzioni pubbliche, ha escluso di dover valutare l'interferenza tra la tutela del diritto fondamentale della persona umana (pregiudicata massicciamente dai crimini del Terzo Reich anche sul territorio italiano) ed il principio di sovranità dello Stato chiamato a rispondere del fatto illecito: la Corte ha escluso infatti (con argomento criticato in dottrina e nella stessa sentenza n. 32139/2012 della Cassazione I sez. pen.) l'esistenza di conflitto tra norme di *jus cogens* materiali e norme (come l'immunità) ritenute formali o processuali in quanto operanti su piani differenti (scrive la Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza 3 febbraio 2012 "even on the assumption that the proceedings in the Italian courts involved violations of jus cogens rules, the applicability of customary international law on State immunity was not affected").

Ma se da una parte al giudice italiano è sottratta la interpretazione della valenza imperativa e inderogabile delle norme di *jus cogens* di diritto internazionale, ambito nel quale la Corte internazionale di giustizia ha una competenza assoluta ed esclusiva, non può però negarsi che questi sia tenuto a verificare se sia manifestamente infondato il dubbio che l'adozione indifferenziata di tale reciproca protezione in favore dei singoli stati ed in danno, nel caso in esame, dei singoli individui gravemente lesi, non sia conforme all'ordinamento radicato nella Repubblica italiana sulla base delle norme della Costituzione e delle sue fonti integrative anche sovranazionali.

Le scelte che implica la questione sottoposta al giudicante sono di massimo rilievo per la ricostruzione del sistema multilivello delle fonti dell'ordinamento vigente sul territorio italiano e per la collocazione sistematica, nel suo ambito, degli strumenti giurisdizionali di tutela dei diritti fondamentali della persona umana imponendo all'interprete di verificare se l'apertura verso ordinamenti diversi, contenuta negli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione della Repubblica italiana sia priva o meno di filtri selettivi in grado di condizionare, nel caso in esame, la decisione della pregiudiziale sollevata dalla Repubblica Federale di Germania.

Ad avviso di questo giudicante anche alla luce della fondazione di un impianto normativo comune di dimensione sovranazionale e di forza sovrastatale, sempre meno settoriale e sempre più - oggettivamente - universale, oltre che radicato su un ambito sempre più vasto del territorio europeo, deve mettersi seriamente in dubbio che l'umanità tra stati, tanto più verrebbe da sostenere tra Stati dell'Unione Europea, possa ancora consentire, ancorché solo per effetto di consuetudini internazionali anteriori alla entrata in vigore della Costituzione e della Carta dei diritti dell'Unione Europea, l'esclusione incondizionata della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali violati da atti *iure imperii*.

È infatti la stessa Corte Internazionale di Giustizia nella menzionata decisione che presuppone in primo luogo una certa configurazione del rapporto tra *jus cogens* e immunità statale tale da riconoscere la lesione concreta e definitiva della tutela giurisdizionale del diritto violato. Si legge nella sentenza che "the Court is not unaware that the immunity from jurisdiction of Germany in accordance with international law may preclude judicial redress for the Italian nationals concerned.

It considers however that the claims arising... could be the subject of further negotiation involving the two States concerned".

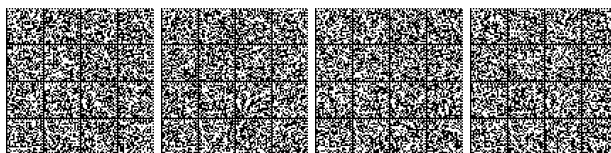
Le seguenti considerazioni sono, perciò, necessariamente connesse ai profili problematici delle argomentazioni della Corte dell'Aja ma si pongono doverosamente su un piano diverso. Quello della ricostruzione dell'ordinamento interno conformato al diritto internazionale.

Proprio su questo piano non può soddisfare il giudicante, tenuto a dare piena attuazione ai diritti fondamentali della persona umana, l'asserita (dalla Corte dell'Aia) inesistenza di conflitti tra nonna consuetudinaria internazionale che riconosce agli Stati l'immunità dalla giurisdizione e le norme di *jus cogens*.

Inesistenza ricavata dalla pretesa incomunicabilità (sui piano del diritto internazionale) tra i rispettivi piani applicativi: la violazione delle norme di natura materiale con valore imperativo inderogabile (dei diritti fondamentali dell'uomo anche se calpestati da una diffusa prassi di crimini di guerra e contro l'umanità) non contrasterebbe con le norme internazionali di natura procedurale sull'immunità statale, che si limitano a stabilire se i giudici di uno Stato sono legittimati ad esercitare la loro giurisdizione verso un altro.

La Corte Internazionale di Giustizia non nega la rilevanza, sul piano internazionale, delle norme di *jus cogens*, ma non ammette che possa esservi un contrasto con le norme consuetudinarie sull'immunità in relazione al diverso carattere - sostanziale o processuale - delle diverse categorie di disposizioni, non esistendo (o non essendo ancora venuta ad esistenza), a livello di ordinamento internazionale, una norma consuetudinaria di carattere processuale che limiti, corrispondentemente, l'immunità degli Stati.

L'odierno giudicante deve però, come si è affermato, spostarsi su altro piano, quello del diritto interno come risultante dalla integrazione di fonti multilivello, dovendo verificare se il principio di uguaglianza sovrana degli Stati con



esclusivo riferimento al suo corollario in materia di immunità possa sacrificare la tutela giurisdizionale di un diritto fondamentale quando e se la tutela è richiesta verso uno Stato diverso da quello di appartenenza del giudice adito che abbia commesso un crimine internazionale ancorché nell'esercizio di poteri sovrani.

In primo luogo, ad avviso del giudicante, non è più consentito alla giurisdizione interna verificare se il singolo atto criminoso compiuto dal Terzo Reich sul territorio italiano militarmente occupato sia o meno collocabile tra gli atti iure imperii dal punto di vista internazionale: si sarebbe potuto infatti sostenere che non tutti gli atti compiuti dai militari tedeschi del Terzo Reich siano stati compiuti nell'esercizio di finzioni pubbliche ma la pronuncia della Corte dell'Aja non lascia più margini di valutazione anche sotto questo profilo. Nel caso di specie si è poi trattato di un caso di plurimo omicidio nel corso di una rappresaglia contro i partigiani.

Ma come la stessa Corte Internazionale di Giustizia riconosce non può non tenersi in debito conto che il conferire all'immunità internazionale il carattere assoluto confermato dalla Corte di giustizia internazionale vuoi dire precludere, per gli individui interessati, qualsiasi possibilità di veder accertati e tutelati i propri diritti, nel caso di specie già negati nell'ordinamento interno tedesco.

Com'è noto il nostro ordinamento presenta un meccanismo automatico di trasposizione delle norme consuetudinarie internazionali contenuto nell'art. 10, primo comma della Costituzione.

Con una risalente sentenza (n. 48 del 1979) la Corte costituzionale affermò - seppure incidentalmente - che, in caso di contrasto tra norme internazionali immesse nell'ordinamento italiano mediante l'art. 10, comma 1, Cost. e principi fondamentali dell'ordinamento italiano, fossero questi ultimi a prevalere ma circoscrisse la portata del principio giuridico alle consuetudini che si fossero formate successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, tra le quali non rientravano le norme sull'immunità, ritenute di formazione anteriore, (in questo senso anche Cassazione sentenza n. 530/2000 sul caso Cermis).

Ad avviso del giudicante, l'invocazione del momento anteriore di insorgenza della consuetudine internazionale (recepita nell'ordinamento interno solo attraverso l'art. 10, primo comma della Costituzione) con la conseguente dedotta applicabilità del criterio di specialità per la soluzione dei conflitti tra le diverse categorie di norme (consuetudine internazionale e Costituzione) implica il conferimento alla norma consuetudinaria internazionale della stessa efficacia della Costituzione benché la previsione in Costituzione del sistema di recepimento automatico non sia un argomento sufficiente per assegnare alla norma recepita, nella specie consuetudinaria, il rango di fonte costituzionale; dovendosi anzi ritenere, che solo le leggi costituzionali (ma solo entro certi limiti) siano parificate alla Costituzione e possano modificarla o derogarla.

Vero è dunque che l'art. 10, comma 1, Cost., nel disporre che l'ordinamento interno si conformi al diritto internazionale generalmente riconosciuto, richiede che ogni fonte interna sia compatibile con le norme consuetudinarie internazionali, con la conseguenza che essa assume valore di "norma interposta" e funzione di norma parametro nel giudizio di legittimità costituzionale cui dovessero esser sottoposte le norme ordinarie interne (eventualmente contrastanti con essa) e quindi assoggettabili al controllo di costituzionalità secondo il modello adottato in base al nuovo art. 117 Cost..

Ma non meno vero è, per le ragioni che si perviene ad esporre che anche la consuetudine internazionale resta subordinata alla Costituzione, come anche le norme contenute in fonti pattizie recepite ex art. 11 e 117 Cost..

Norma consuetudinaria internazionale la cui trasposizione nell'ordinamento interno assume il rango formale, grazie all'art. 10, primo comma Cost. degli atti aventi forza di legge assoggettabili a controllo di legalità costituzionale in base all'art. 134, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del giudicante questa ipotesi ricostruttiva non esclude ed anzi impone alla giurisdizione interna la verifica della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria di provenienza internazionale, tanto nel caso che sia di formazione precedente che nel caso di sua creazione posteriore alla entrata in vigore della Costituzione e, nell'ambito materiale di sua applicazione, della Carta dei diritti dell'Unione Europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

La Corte costituzionale ha difatti ribadito il principio con la sentenza 22 marzo 2001, n. 73, affermando nel paragrafo 3.1 che "L'orientamento di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l'identità e quindi, innanzitutto, i limiti derivanti dalla Costituzione. Ciò vale perfino nei casi in cui la Costituzione stessa offre all'adattamento al diritto internazionale uno specifico fondamento, idoneo a conferire alle norme introdotte nell'ordinamento italiano un particolare valore giuridico. I «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale» e i «diritti inalienabili della persona» costituiscono infatti limite all'ingresso tanto delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano «si conforma» secondo l'art. 10, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 48 del 1979); quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi



gli scopi indicati dall'art. 11, della Costituzione o derivatiti da tali organizzazioni (sentenze nn. 183 del 1973; 176 del 1981; 170 del 1984; 232 del 1989 e 168 del 1991). E anche le norme bilaterali con le quali lo Stato e la Chiesa cattolica regolano i loro rapporti, secondo l'art. 7, secondo comma, della Costituzione, incontrano, quali ostacoli al loro ingresso nell'ordinamento italiano, i «principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato» (sentenze nn. 30 e 31 del 1971; 12 e 195 del 1972; 175 del 1973; 16 del 1978; 16 e 18 del 1982). Le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono invece nell'ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell'atto che ne dà esecuzione (sentenze nn. 32 del 1999; 288 del 1997; 323 del 1989). Quando tale esecuzione è disposta con legge, il limite costituzionale vale nella sua interezza, alla stessa stregua di quanto accade con riguardo a ogni altra legge. Sottoponendo a controllo di costituzionalità la legge di esecuzione del trattato, è possibile valutare la conformità alla Costituzione di quest'ultimo (ad esempio, sentenze nn. 183 del 1994; 446 del 1990; 20 del 1966) e addivenire eventualmente alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge di esecuzione, qualora essa immetta, e nella parte in cui immette, nell'ordinamento norme incompatibili con la Costituzione (sentenze nn. 128 del 1987; 210 del 1986)».

È opinione del giudice che la forza e l'estensione incondizionata dell'adamantino principio affermato dalla Corte costituzionale, in un contesto sovranazionale di rafforzamento dello *ius cogens* internazionale di cui anche la Carta dei diritti dell'Unione Europea ed il trattato di Lisbona sono il portato ed il sintomo di emersione, induca a ritenere ingiustificato il limite al controllo di costituzionalità individuato nell'antioriorità delle norme internazionali postulato dalla sentenza n. 48/1979, limite che sembra implicare, come si è scritto, il conferimento alla norma consuetudinaria recepita dall'art. 10, primo comma Cost., di un rango pari a quello delle norme costituzionali.

In questa direzione si è mossa anche la Corte Suprema che ha operato il controllo di compatibilità costituzionale della consuetudine internazionale (Cass. sez I penale 32139/2012 - par. 6).

Un ulteriore passaggio argomentativo merita la connessione (di rango costituzionale) tra diritti inviolabili della persona e diritto alla tutela giurisdizionale. Com'è noto alcune costituzioni nazionali che si affacciano sulla scenario europeo del secondo dopoguerra - quella italiana e quella tedesca - nel momento in cui decidono di imporre determinate garanzie attinenti alla funzione giurisdizionale come «fondamentali» ed inviolabili nel contesto dei diritti dell'individuo hanno provveduto ad enunciare anzitutto il diritto di agire in giudizio connettendolo inscindibilmente con l'affermata titolarità di una posizione giuridica sostanziale: è il nostro art. 24 Costituzione, come il 19 §4 della Legge Fondamentale tedesca ed oggi anche il più moderno art. 24 di quella spagnola.

La cultura giuridica ha diffuso la consapevolezza che, per citare autorevole dottrina «un ordinamento che si limitasse ad affermare una situazione di vantaggio [...] a livello sostanziale, senza predisporre a livello di diritto processuale strumenti idonei a garantire l'attuazione del diritto anche in caso di sua violazione, sarebbe un ordinamento incompleto, monco sarebbe un ordinamento che non potrebbe essere qualificato come giuridico».

Il serio sospetto che la norma consuetudinaria in esame sia affetta da incostituzionalità nasce dunque dalla convinzione maturata nell'odierno giudice che sussista allo stato attuale dell'ordinamento italiano e che fosse sussistente già al momento della proposizione della domanda, come desumibile dal testo costituzionale invero inalterato nel processo storico alimentato dalle fonti sovranazionali europee, un principio supremo di insopprimibile garanzia di tutela giurisdizionale insuscettibile di cedere di fronte alla norma consuetudinaria di diritto internazionale che rileva nel caso concreto e così come esplicitata dalla Corte Internazionale di Giustizia ogni qualvolta a ledere il diritto fondamentale della persona umana sia un crimine contro l'umanità commesso nello Stato investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ancorché commesso da altro Stato nell'esercizio di poteri sovrani (*iure imperii*).

Alla stregua della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, non vi è dubbio che l'art. 24 della Costituzione enunci un principio fondamentale del nostro ordinamento. Valga per tutte richiamare la sentenza n. 18 del 1982, nella quale è testualmente affermato che il diritto alla tutela giurisdizionale, va ascritto «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio».

E diffusa, sia in dottrina che in giurisprudenza, è la consapevolezza che la tutela giurisdizionale è stato un pilastro fondamentale su cui è progressivamente cresciuta l'attuazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Invocare l'eguaglianza sovrana tra gli Stati per escludere la possibilità di accertare e sanzionare in via giudiziale (in assenza di altre strade giuridicamente garantite) le gravissime violazioni di diritti umani compiute nel perseguimento di sistematiche e programmate azioni di sterminio vuoi dire, nell'opinione del rimettente, rifiutare di pronunciare giustizia davanti a crimini internazionali che hanno minacciato l'umanità intera minando le fondamenta stesse della coesistenza internazionale.





Se l'immunità giurisdizionale, nei limiti della tutela verso crimini contro l'umanità commessi *iure imperii*, non trova deroghe nell'ordinamento internazionale può invece, ad avviso del giudicante, rinvenirli nel sistema costituzionale della Repubblica italiana come arricchito sotto l'influsso della civiltà giuridica raggiunta dai Paesi di una determinata regione geopolitica, comune peraltro alle parti in causa: valori fondativi che non possono essere negati per effetto di una pronuncia della Corte dell'Aja, interprete invece solo dello *ius commune* della intera Comunità Internazionale.

L'ordinamento internazionale peraltro già consente di esercitare la giurisdizione nei confronti dello Stato straniero in caso di violazioni, ad esso addebitabili, di obbligazioni negoziali e marcia verso il superamento parziale anche della immunità per atti sovrani lesivi della dignità della persona, almeno sul piano della giurisdizione di cognizione.

Sicché, a fronte di ben più gravi violazioni, quali quelle costituenti crimini addirittura contro l'umanità intera, che "segnano anche il punto di rottura dell'esercizio tollerabile della sovranità", sarebbe irragionevole negarne la tutela giurisdizionale.

La confluenza tra norme materiali internazionali e principi costituzionali nazionali (a cominciare dalla clausola generale contenuta nell'art. 2 Cost.) impone che i secondi vengano a garantire le prime a pena della loro autonegazione che implicherebbe il trasferimento dell'immunità dello Stato nell'ordinamento internazionale dal piano processuale a quello sostanziale.

In definitiva vi è un serio dubbio che il giudice italiano tanto nella veste di giudice dell'ordinamento nazionale (come nel caso concreto) quanto nella veste di giudice dell'ordinamento euro-unitario (nel suo ambito di competenza materiale) possa oggi, legittimamente, accogliere l'indicazione contenuta nella replica della Corte Internazionale di Giustizia al *last resort argument* italiano.

Quella di negare l'accesso al processo rimettendo la protezione individuale alle dinamiche dei rapporti tra organi politici degli Stati che per decenni non hanno sono riusciti a trovare la soluzione.

E negare il processo civile di accertamento e condanna per le aberranti condotte del Terzo Reich implica sacrificare irrimediabilmente, ancora oggi ed a distanza di molti anni, il diritto ai diritti che, come scrive illustre dottrina, "connota la dimensione stessa dell'umano e della sua dignità".

Da ultimo è doveroso spiegare che, nel caso in esame, il giudice non ritiene percorribile l'esercizio di un controllo di legittimità della norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione mediante la sua diretta disapplicazione per contrasto con l'art. 24 Cost. La (pur recentemente) maturata univocità del diritto vivente ed in particolare la univoca pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione porta ad escludere questa possibilità. Va tenuto conto del fatto che la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia contro l'Italia ha affermato la responsabilità del nostro Stato per le violazioni commesse dai suoi giudici; ha statuito che a titolo di riparazione l'Italia deve ripristinare la situazione che esisteva prima dell'illecito, anche se ha negato il pericolo di recidiva evitando di ordinare all'Italia di adottare anche le misure necessarie per evitare future azioni fondate sulle violazioni del diritto internazionale umanitario commesse dal Reich fra 1943 e 1945.

Infine si torna a mettere in evidenza che è intervenuto il legislatore che, con la legge 14 gennaio 2013, n. 5 ha integrato l'obbligo di dare esecuzione a detta sentenza, di fatto cristallizzando il diritto secondo la ricostruzione operata dai giudici internazionali.

Pertanto la via del ricorso alla Corte costituzionale rimane l'unica percorribile nel rispetto delle prerogative di controllo accentrato sul sistema delle fonti del diritto.

Ad avviso del giudicante per invocare l'intervento della Corte costituzionale, a fronte di un diritto vivente consolidato, non rileva probabilmente la distinzione se il meccanismo di recepimento di cui all'art. 10 Costituzione determini la semplice efficacia nell'ordinamento italiano delle suddette norme internazionali ovvero dia luogo al sorgere di norme interne ad esse corrispondenti (dando vita secondo una dottrina condivisa dal giudicante ad un fenomeno di creazione indiretta del diritto).

Certo è che nell'odierno impetuoso avvicinamento di ordinamenti giuridici è necessario sul piano sistematico mantenere distinte le identità formali delle fonti e dei processi di produzione normativa per almeno limitare la pur inevitabile incertezza del diritto vivente, dando al giudice il bagaglio di strumenti per ricostruire la gerarchia delle fonti nel nuovo mutato contesto.

Questo giudice ritiene dunque che l'art. 10, 1° comma, Costituzione abbia prodotto una norma interna di valore sub-costituzionale (vedi sent. n. 73/2001 ma anche 348 e 349/2007 Corte Cost.) conforme a quella accertata dalla Corte Internazionale di Giustizia 3 febbraio 2012 nel giudizio tra Repubblica Federale di Germania ed Italia, norma di cui non è manifestamente infondato il dubbio di conformità a Costituzione, anche se avente origine in una consuetudine anteriore alla sua entrata in vigore.



Ciò perché tale meccanismo di produzione normativa, efficace nell'ordinamento nazionale dal giorno di entrata in vigore della Costituzione e dunque riproduttiva della nonna internazionale consuetudinaria sulla immunità diventata norma interna il primo gennaio 1948 contestualmente alla entrata in vigore della Costituzione, non è idoneo a dar vita a norme di valore pari alla Costituzione e dunque sottratte al controllo di compatibilità quantomeno con i suoi principi fondamentali quali si ritiene esser quelli contenuti negli artt. 2 e 24 Cost..

Ed anche se l'affermazione della Corte costituzionale secondo la quale "nell'ipotesi di una norma interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano" (sentenza n. 348/2007, punto 4.6), avrebbe potuto far pensare anche alla possibilità di disapplicazione da parte del giudice ordinario come conseguenza della inoperatività del rinvio, il giudicante ritiene obbligata l'opzione dell'incidente di costituzionalità anche esaminata la pronuncia n. 311 del 2009, con la quale la Corte costituzionale nel riferirsi al compito di verificare che le norme CEDU, nell'interpretazione della Corte di Strasburgo, non siano in contrasto con la Costituzione - puntualizza che "il verificarsi di tale ipotesi (...) esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.: e, non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta (...) l'illegittimità (...) della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007)".

Questo giudicante per le ragioni sopra esposte, preso atto del diritto vivente nazionale ed internazionale, ritiene di esser obbligato a rimettere la questione al vaglio del giudice della legittimità costituzionale dovendosi ritenere non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma interna (certamente creata ex art. 10, comma 1 Cost. in conformità alla consuetudine internazionale formatasi prima della Costituzione), norma che nega nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra la giurisdizione dello Stato in cui l'illecito ha, almeno in parte, prodotto i suoi effetti lesivi.

Non può in punto di rilevanza condividersi la tesi espressa dalla Corte di Cassazione sez. I penale 32139/2012, secondo la quale "il diniego della attuale sussistenza di una consuetudine internazionale quale quella divisata a suo tempo dalle Sezioni Unite di questa Corte comporta necessariamente l'inesistenza delle "norme interposte" e fa venir meno, di necessità, alcuna rilevanza al dubbio stesso di illegittimità costituzionale". Perché è proprio la diversa norma consuetudinaria negativa della giurisdizione (nella portata vincolante accertata dalla Corte di Giustizia Internazionale) a dover esser sottoposta al vaglio di costituzionalità, ma non secondo il parametro di norme interposte ma secondo quello dei superiori artt. 2 e 24 Cost.

Né può condividersi la tesi articolata nelle motivazioni delle già citate sentenze di questo stesso Tribunale di Firenze. Tesi secondo la quale anche prescindendo dal recepimento ex art. 10 Cost. della norma consuetudinaria sulla immunità degli Stati l'obbligo di adeguarsi alle sentenze della Corte di Giustizia Internazionale sancito sul piano internazionale dall'art. 94 della Carta Onu (e trasposto nell'ordinamento interno con legge 17 agosto 1957 n. 848 attraverso l'art. 11 della Costituzione) sarebbe un obbligo che trova fonte in norma di rango costituzionale e dunque incensurabile e vincolante per questo giudice, di per sé.

Ad avviso del giudicante l'art. 94 dello Statuto delle Nazioni Unite che prescrive che "Ciascun Membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della Corte Internazionale di Giustizia in ogni controversia di cui esso sia parte" poiché è trasposto nell'ordinamento interno dalla legge di ratifica avente valore sub costituzionale anche se in forza di norma, questa sì, di rango costituzionale (l'art. 11 Cost.) obbliga l'ordinamento interno solo se e nella parte in cui è compatibile con la Costituzione.

Pertanto anche se la Corte di Cassazione Sez. I Penale con la sentenza n. 32139/2012 ha ribadito la "totale autonomia della funzione giurisdizionale - e pertanto (del) la piena libertà di decidere della Corte di legittimità che di essa è massima espressione - da vincoli diretti ed immediati scaturenti dal *dictum* della Corte internazionale "il dubbio di costituzionalità deve coinvolgere anche la legge 848 del 17 agosto 1957, nella parte in cui recependo la Carta Onu ed in particolare l'art. 94 dello Statuto, vincola tutti gli organi dello Stato; ciò perché nel caso in esame l'efficacia vincolante del recepimento dello Statuto dell'Onu acquisisce forza anche dall'art. 3, della legge 14 gennaio 2013, n. 5 dove è stato positivizzato con norma di produzione interna l'obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia che ha negato la giurisdizione del giudice italiano nella causa di risarcimento del danno per crimini "*iure imperii*" commessi dal Terzo Reich nei territorio italiano.

Ne consegue anche che eguale valutazione di sospetta incostituzionalità va estesa anche all'art. 3, della legge 14 gennaio 2013, n. 5 entrata in vigore in corso di causa, a sostegno della natura precettiva degli obblighi internazionali sopra identificati, benché contenga norme conformi alla norma consuetudinaria, come accertata dalla Corte Internazionale di Giustizia, in ragione della non manifestamente infondata incostituzionalità anche di quest'ultima.

La non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità colpisce dunque anche l'art. 3, della legge 5/2013, certamente applicabile, per espressa previsione, alle controversie pendenti, nel quale si prevede che "Ai fini di cui all'art. 94, paragrafo 1, dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 e reso esecutivo dalla legge 17 agosto 1957, n. 848, quando la Corte internazionale di giustizia, con sentenza che ha definito un pro-



cedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d'ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo".

Come è stato affermato in dottrina il giudice comune, quando matura un dubbio sulla compatibilità con la Costituzione degli obblighi internazionali, deve sottoporlo alla Corte non solo quando una norma statale sia in contrasto con essi ma anche quando una norma statale sia conforme agli stessi.

E questa, per le ragioni sopra esposte, è la situazione in cui il giudice si trova nel decidere il caso in esame.

Da ultimo si ritiene di circoscrivere la questione sollevata, in quanto rilevante nel caso di specie, solo alla giurisdizione di cognizione del quale il giudicante è investito sicché solo entro questi limiti il giudicante solleva il dubbio di costituzionalità. Potrebbe infatti anche ritenersi che (in conformità con la scelta della menzionata convenzione di New York già ratificata dall'Italia con l'art. 2, della legge 5/2013), l'art. 24 Cost. da una parte non consenta ostacoli all'accertamento ed alla condanna per fatti di tali gravità ma, nel giudizio comparativo con i valori del diritto internazionale costituzionalmente compatibili, imponga invece una limitazione sul piano della esecuzione del giudicato ritenendo solo questo ulteriore segmento della giurisdizione, indebitamente, invasivo della sovranità dei singoli Stati.

E rimettendo quindi solo la coercizione dell'obbligo accertato, secondo l'auspicio della Corte Internazionale di Giustizia, alle dinamiche dei rapporti tra organi politici degli Stati che, si ricorda, per decenni non hanno trovato la soluzione a torti di sconvolgente disumanità.

In definitiva il giudice ritiene che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione:

1) della norma prodotta nel nostro ordinamento dal recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma Cost., della consuetudine internazionale nella parte in cui nega la giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, "iure imperii" dal Terzo Reich, almeno in parte nello Stato del giudice adito;

2) dell'art. 1, della legge 848 del 17 agosto 1957, nella parte in cui recependo l'art. 94 dello Statuto dell'Onu, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia anche quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione di cognizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi "iure imperii" dal Terzo Reich nel territorio italiano;

3) dell'art. 1, della legge 5/2013 nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia anche quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione di cognizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità commessi "iure imperii" dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Tutte norme la cui legittimità costituzionale rileva autonomamente nel presente giudizio perché aventi ad oggetto precetti che anche singolarmente presi sarebbero idonei ad escludere il potere giurisdizionale dell'odierno giudicante. Dunque solo la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di uno di essi farebbe venir meno la rilevanza degli altri.

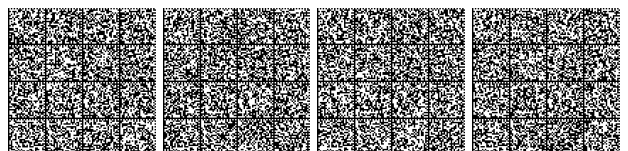
*P. Q. M.*

*Il Tribunale di Firenze, visti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione:*

*1) della norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza 3 febbraio 2012, nella parte in cui nega la giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, almeno in parte nello Stato del giudice adito, "iure imperii" dal Terzo Reich;*

*2) dell'art. 1, della legge 848 del 17 agosto 1957, nella parte in cui recependo l'art. 94 dello Statuto dell'Onu, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi "iure imperii" dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano;*

*3) dell'art. 1, della legge 5/2013 nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia anche quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità commessi "iure imperii" dal Terzo Reich nel territorio italiano.*



*Dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e di comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.*

*Si provvede a deposito telematico con firma digitale.*

Firenze, 21 gennaio 2014

*Il Giudice:* MINNITI

14C00206

N. 144

*Ordinanza del 17 febbraio 2014 emessa dal Tribunale di Brescia nel procedimento civile promosso da Studio infermieristico associato A. Parravicini ed associati contro INAIL e Equitalia Nord S.p.a.*

**Infortuni sul lavoro e malattie professionali - Assicurazione obbligatoria - Professionisti associati in studi professionali in rapporto di dipendenza funzionale - Inclusione nell'elenco dei soggetti assicurati - Mancata previsione - Ingiustificato diverso trattamento dei professionisti associati in studi professionali in rapporto di dipendenza funzionale rispetto ad altri soggetti in situazione analoga - Lesione della garanzia previdenziale.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, art. 4, comma 1, n. 7.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 38, comma secondo.

## TRIBUNALE DI BRESCIA

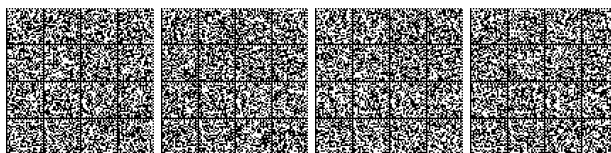
### SEZIONE LAVORO

Il Giudice dott.ssa Maria Vittoria Azzollini, a scioglimento della riserva di cui all'udienza del 14-2-2014, letti gli atti di causa, pronuncia la seguente ordinanza, premesso in fatto che: Lo Studio Infermieristico Associato A. Parravicini ed associati ha presentato opposizione avverso l'iscrizione a ruolo del credito di € 29.013,75 a titolo di premi INAIL omessi per gli anni dal 2005 al 2010, negandone la debenza per l'inapplicabilità della copertura assicurativa obbligatoria alle associazioni o studi professionali, non ricompresi nelle previsioni di cui agli articoli 1 e 4 d.P.R. n. 1124/1965, evidenziando che tutti gli infermieri appartenenti allo Studio erano iscritti all'albo professionale e all'ENPAPI nonché assicurati privatamente con un'apposita polizza RC per gli infortuni professionali, e chiedendo l'annullamento della cartella; l'INAIL si è costituito chiedendo il rigetto dell'opposizione e sostenendo che le associazioni o studi professionali costituiti ai sensi della L. 1815/1939 (equiparati alle società semplici ai fini reddituali) potevano essere ricompresi nell'ampia nozione di società di cui all'art. 4, comma 1, n. 7) d.P.R. n. 1124/1965, alla luce dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale intervenuta, sussistendo in concreto sia l'attività manuale (infermieristica) soggetta a rischio, sia il rapporto di dipendenza funzionale fra i singoli professionisti e lo Studio.

### *Osserva*

Dal punto di vista oggettivo non è in discussione lo svolgimento da parte degli infermieri professionali di un'attività manuale soggetta a rischio (rientrante nella voce 0311 della tariffa dei premi di cui al DM 12-12-2000 fra le lavorazioni svolte nell'ambito di strutture sanitarie).

L'art. 4, comma 1, n. 7) d.P.R. n. 1124/1965 prevede che siano ricompresi nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali: «... i soci delle cooperative e di ogni altro tipo di società anche di fatto, comunque denominata, costituita od esercitata, i quali prestino attività manuale, oppure non manuale alle condizioni di cui al precedente n. 2)».



Civilisticamente non è possibile ricomprendere in tale previsione anche gli studi professionali associati che, per quanto si pongano come autonomi centri di imputazione di rapporti giuridici e siano dotati di capacità di stare in giudizio (v. Cass. 17683/2010; 15694/2011) non sono tuttavia soggetti di diritto e non si distinguono dai singoli professionisti che li compongono (v. Cass. 23060/2012).

Tuttavia paiono meritevoli di attenta considerazione, in quanto involgenti questioni anche di rango costituzionale, le ragioni dell'INAIL, che ha segnalato il carattere anacronistico e l'eccesso di formalismo di un'impostazione prettamente civilistica in una materia che dal 1965 in poi si è evoluta nel senso di assicurare una pari tutela a parità di rischio infortunistico a soggetti originariamente esclusi, sia ad opera della giurisprudenza - costituzionale (v. C. Cost. 476/1987 per i partecipanti all'impresa familiare, 160/1990 per gli agenti venatori della regione Sicilia, 332/1992 per gli associati in partecipazione, 171/2002 per i lavoratori in aspettativa sindacale) e di legittimità (v. Cass. 12095/2006 per i coniugi con gestione comune dell'azienda coniugale ex art. 177 lettera d) cod. civ.), che ad opera del legislatore (v. decreto legislativo n. 38/2000 per i lavoratori parasubordinati e gli sportivi professionisti), a prescindere dalla natura giuridica del rapporto in base al quale è prestata l'attività lavorativa.

Ciò contrasta con l'art. 38, comma 2, Cost, che garantisce a tutti i lavoratori il diritto «che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria», senza distinguere fra lavoratori subordinati e non, ma garantendo una tutela indifferente al titolo o al regime giuridico del lavoro protetto, considerato solo in quanto lavoro manuale (o di sovrintendenza immediata al lavoro manuale) prestato con obiettiva esposizione al rischio derivante dalle lavorazioni indicate nell'art. 1 D.P.R. n. 1124/1965.

Ciò contrasta inoltre con l'art. 3, comma 1, Cost. cioè col principio di uguaglianza in quanto non solo non viene offerta pari tutela a situazioni che non differiscono sostanzialmente, in relazione al diritto alla tutela assicurativa (da una parte infermieri iscritti all'associazione professionale e dall'altra infermieri facenti parte di una cooperativa, o anche, dopo il decreto Bersani, di una vera e propria società), ma si rischia anche di consentire la creazione di spazi di possibile elusione a danno dei soggetti più deboli.

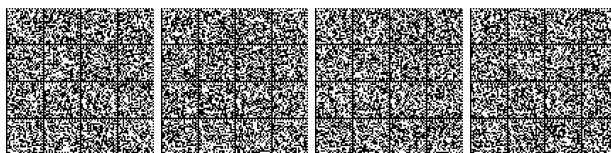
Il contrasto fra la lettera della norma e tali valori di rango costituzionale non può tuttavia essere risolto in via meramente interpretativa, ma è necessario un intervento della Corte Costituzionale, come è già avvenuto per i precedenti citati.

Infatti non appare manifestamente infondato il dubbio, prospettato dall'INAIL nelle note conclusive autorizzate e fatto proprio da questo giudice, sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1, n. 7) d.P.R. n. 1124/1965, per la possibile violazione degli articoli 3, comma 1 e 38, comma 2, della Costituzione, nella parte in cui non comprende fra i soggetti assicurati anche gli associati in studi professionali ove vi sia fra gli stessi il rapporto di dipendenza funzionale che la giurisprudenza ha enucleato come elemento qualificante, al fine della tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, per prescindere dall'elemento della subordinazione (v. Cass. 2533/1981, 1077/1987, 291/1988, 3447/1988).

Nel caso di specie tale elemento deve ritenersi sussistente sulla base delle previsioni statutarie che, stabilendo fra l'altro che gli associati «devono conferire nello Studio Associato tutta la loro attività professionale e tutti gli incarichi e i mandati che abbiano ricevuto dalla clientela in ordine a prestazioni rientranti nell'oggetto sociale», obbligandosi a non svolgere né in proprio né in forma associata, attività concorrenziali con quelle dello Studio, e a rendere nota «nello svolgimento degli incarichi professionali ... la loro appartenenza allo Studio Associato», creano uno stretto vincolo fra lo Studio e gli associati, anche dal punto di vista economico, in quanto questi ultimi percepiscono compensi mensili fissi a titolo di anticipo sugli utili, concordati in base al lavoro svolto, salvo conguaglio finale e partecipazione percentuale agli utili e alle perdite (v. anche dich. rese dalla legale rappresentante in sede ispettiva, di cui a doc. 8 all. fasc. INAIL).

Diverso è il caso degli infermieri che intrattengono rapporti con lo Studio solo tramite propria partita IVA, per cui infatti l'INAIL non ha chiesto alcunchè.

La questione oltre che non manifestamente infondata appare anche rilevante in quanto unicamente dalla relativa decisione dipende la fondatezza o meno della pretesa dell'INAIL e quindi l'esito della causa.



*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 23 ss. L. n. 87/1953,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1, n. 7) d.P.R. n. 1124/1964 in relazione agli articoli 3, comma 1 e 38, comma 2. Cost.*

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

*Manda la Cancelleria di notificare copia della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio e di comunicare la stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Brescia, 14 febbraio 2014

*Il giudice: M. Vittoria Azzollini*

**14C00207**

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-038) Roma, 2014 - 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 l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **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  
Direzione Marketing e Vendite  
Via Salaria, 1027  
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.



  
**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, <i>concorsi</i> , 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)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - semestrale € **55,46**

Prezzo 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%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo € **190,00**  
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 9 1 0 \*

**€ 4,00**

