

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 159° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

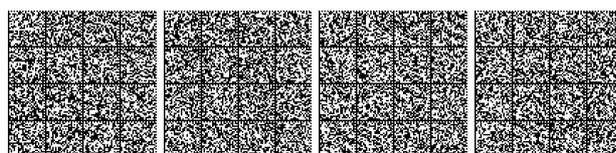
PARTE PRIMA

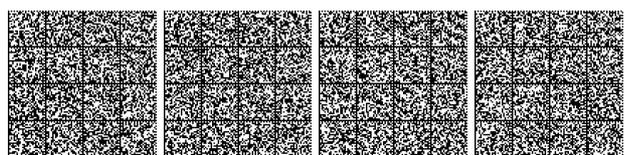
Roma - Mercoledì, 24 ottobre 2018

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





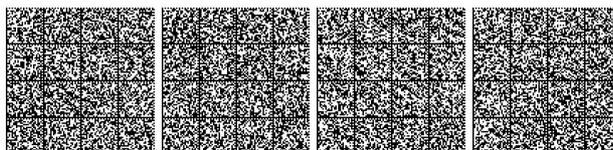
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **188.** Sentenza 25 settembre - 19 ottobre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Consorzi di bonifica - Debenza dei contributi consortili per le spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali - Condizioni.
 – Legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), art. 23, comma 1, lettera a). . Pag. 1
- N. **189.** Sentenza 25 settembre - 19 ottobre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Non reclamabilità dell'ordinanza di sospensione dell'efficacia esecutiva di talune ingiunzioni amministrative.
 – Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 5, comma 1, come richiamato dagli artt. 6, comma 7, e 32, comma 3. Pag. 10
- N. **190.** Ordinanza 26 settembre - 19 ottobre 2018
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procedimento civile - Spese processuali - Tassatività delle ipotesi di compensazione tra le parti.
 – Codice di procedura civile, art. 92, secondo comma, come modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162. Pag. 15

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **61.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 settembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Ambiente - Norme della Regione Puglia - Prevenzione e controllo dei danni da fauna selvatica - Misure ordinarie e straordinarie di controllo della fauna selvatica.
 – Legge della Regione Puglia 29 giugno 2018, n. 28 (Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela dell'incolumità pubblica), artt. 2, comma 1, lettera c); 4, comma 1; e 5. Pag. 19
- N. **62.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 settembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti - Trattamento economico del personale in assegnazione temporanea - Irrilevanza, nella dotazione organica, dei dipendenti regionali in assegnazione temporanea, ai fini del computo per il conferimento di incarichi dirigenziali.
 – Legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), artt. 5, comma 1, e 6, comma 2. Pag. 21



N. 145. Ordinanza del Consiglio di Stato dell'11 giugno 2018

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Marche - Variazioni territoriali - Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo - Approvazione con legge della variazione circoscrizionale all'esito del referendum consultivo delle popolazioni interessate.

- Legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali)..... Pag. 24

N. 146. Ordinanza del Tribunale di Busto Arsizio del 9 aprile 2018

Reati e pene - Acquisto di cose di sospetta provenienza - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione di un massimo edittale ovvero di un'ammenda non superiore a 516 euro.

- Codice penale, art. 712..... Pag. 31

N. 147. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia dell'11 giugno 2018

Sicurezza pubblica - Autorizzazioni di polizia - Licenza di porto d'armi - Divieto di concessione di porto d'armi alle persone condannate alla reclusione per il reato di furto.

- Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 43..... Pag. 33

N. 148. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia dell'11 giugno 2018

Sicurezza pubblica - Autorizzazioni di polizia - Licenza di porto d'armi - Divieto di concessione di porto d'armi alle persone condannate alla reclusione per il reato di furto.

- Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 43..... Pag. 38



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 188

Sentenza 25 settembre - 19 ottobre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Consorzi di bonifica - Debenza dei contributi consortili per le spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali - Condizioni.

- Legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), art. 23, comma 1, lettera a).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Cosenza, nel procedimento vertente tra Emilio Intrieri e il Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino ed Equitalia Sud spa, con ordinanza del 12 giugno 2017, iscritta al n. 194 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione del Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

udito l'avvocato Giuseppe Falcone per il Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 giugno 2017, depositata il 20 dicembre 2017, la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Cosenza, adita con ricorso proposto da Emilio Intrieri contro il Consorzio di bonifica integrale bacini meridionali del Cosentino ed Equitalia Sud spa avverso una cartella di pagamento per contributi consortili dovuti per l'anno 2010, ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), in riferimento agli artt. 119 e 23 della Costituzione.



Riferisce la CTP rimettente che il ricorrente - oltre ad eccepire l'invalidità della notificazione della cartella di pagamento, essendo stata la stessa effettuata a mezzo del servizio postale e non dagli ufficiali della riscossione, e l'insufficienza della motivazione, consistente unicamente nel riferimento alla proprietà di un immobile all'interno del comprensorio del Consorzio - ha dedotto l'insussistenza di un concreto beneficio per il fondo, derivante dall'attività del Consorzio di bonifica.

Quest'ultimo, costituendosi, ha specificatamente replicato rilevando che la quota di tributo richiesto prescindeva, per espressa previsione dell'art. 23, comma 1, lettera a), citato, da qualsivoglia beneficio per il fondo.

1.1.- La CTP rimettente premette che l'art. 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), prevede che i consorzi di bonifica, per l'adempimento dei loro fini istituzionali, hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà e che l'art. 860 del codice civile stabilisce che «I proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per la esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere in ragione del beneficio che traggono dalla bonifica».

La CTP richiama la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 55 del 1963) secondo cui l'art. 59 citato, nella parte in cui impone ai proprietari consorziati la corresponsione di un contributo utile a finanziare l'adempimento dei fini istituzionali dell'ente, delinea una prestazione patrimoniale ricompresa nell'art. 23 Cost., costituzionalmente legittima solo e soltanto in quanto determinata o determinabile sulla base e in proporzione dei benefici derivanti dalla bonifica.

Anche alla luce della giurisprudenza di legittimità - prosegue il rimettente - detto «vantaggio» dev'essere diretto e specifico, conseguito o conseguibile dal singolo fondo a causa della bonifica, idoneo a tradursi in una qualità del fondo, non essendo sufficiente un beneficio relativo al complessivo territorio e meramente derivante solo per riflesso dall'inclusione in esso del bene (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 15 maggio 2013, n. 11801).

La CTP rileva inoltre, quanto al riparto delle competenze legislative, che tra le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117 Cost., nella sua originaria formulazione, vi è quella che concerne il settore "agricoltura e foreste", competenza poi concretamente trasferita dallo Stato alle Regioni. Sicché esse sono state delegate a legiferare in materia di bonifica, pur sempre nell'ambito dei principi stabiliti con il citato r.d. n. 215 del 1933.

Anche dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, le Regioni sono state ritenute competenti a disciplinare l'attività di bonifica, a programmarle sul territorio, a regolarne l'esercizio da parte degli enti pubblici e dei privati proprietari, a stabilire le modalità di gestione delle relative opere.

Nella specie la Regione Calabria, con propria legge regionale del 10 marzo 1988, n. 5 (Norme in materia di bonifica), ha definito gli scopi dell'attività di bonifica nella Regione, e le azioni, gli interventi, la disciplina e il funzionamento degli organi che devono applicarla.

Con la successiva legge reg. n. 11 del 2003, la Regione Calabria ha poi provveduto a riorganizzare l'intero comparto regionale dei consorzi di bonifica integrale.

Quanto alla contribuzione, la disciplina regionale ha previsto la ripartizione dell'intero territorio regionale in ambiti territoriali denominati «comprensori di bonifica» (art. 13).

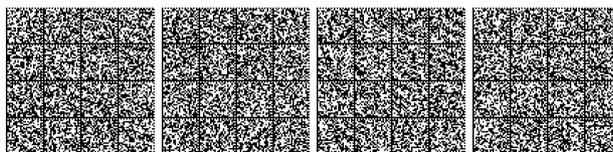
I proprietari di immobili agricoli ed extra agricoli situati nell'ambito di un comprensorio di bonifica, acquisiscono la qualità di consorziati-contribuenti con l'iscrizione degli immobili stessi nel perimetro di contribuzione, risultante dall'approvazione del «piano di classifica» (art. 17).

Il sistema di riparto prevede, quindi, la preliminare individuazione, all'interno del «comprensorio» di bonifica (coincidente con l'ambito territoriale in cui opera l'ente) di un perimetro di contribuzione (coincidente con l'insieme degli immobili destinatari di benefici diretti, indiretti e potenziali, derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nei comprensori), e di indici di contribuzione per ciascun immobile, evidentemente e ragionevolmente finalizzati al riparto delle contribuzioni.

In relazione a quest'ultimo, l'art. 23 dispone: «Il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorziato per il funzionamento dei Consorzi ed è applicato secondo i seguenti criteri: a) per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario; b) per le spese riferibili al successivo art. 24, comma 1, lettera b), sulla base del beneficio».

Nella specie - osserva ancora la CTP - in Calabria, il Piano di classifica, di cui al citato art. 24 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, non è stato adottato da nessuno dei consorzi operanti nei comprensori di bonifica, sicché i consorzi esercitano la potestà impositiva utilizzando unicamente il criterio di cui alla lettera a) del citato art. 23 e dunque richiedono ai consorziati le somme necessarie al funzionamento dell'ente «indipendentemente dal beneficio fondiario».

1.2.- Secondo la CTP la disposizione di cui all'art. 23, comma 1, lettera a), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, posta a fondamento della pretesa contributiva del Consorzio, si pone in contrasto con gli artt. 119 e 23 Cost.



Le questioni di costituzionalità sarebbero rilevanti poiché da esse dipende l'esito del ricorso proposto dal ricorrente, che non contesta di essere proprietario di terreni agricoli insistenti nel comprensorio di bonifica, ma si limita a eccepire l'insussistenza di alcun beneficio.

Secondo la CTP è violato l'art. 119 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che prevede che le Regioni e gli enti locali territoriali «hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa» nonché «risorse autonome» e «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri», con il limite che questi ultimi siano «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Nel caso di specie, le norme statali di coordinamento, contenute negli artt. 10, 11 e 59 del r.d. n. 215 del 1933, sarebbero state violate, atteso che la disposizione censurata esplicitamente consente l'imposizione di un contributo ai consorziati «indipendentemente dal beneficio fondiario».

In subordine - prosegue la CTP - sarebbe comunque violato l'art. 23 Cost., in ragione della mancanza di direttive e criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore circa la ripartizione dell'onere finanziario tra i proprietari.

L'espressa esclusione, da parte del legislatore regionale, del riferimento ai benefici derivanti dalla concreta bonifica, comporterebbe la mancanza di «direttive e criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore».

2.- Con memoria del 29 gennaio 2018, depositata il 31 gennaio 2018, si è costituito il Consorzio di bonifica integrale bacini meridionali del Cosentino, eccedendo l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in quanto la CTP non avrebbe disposto la notifica dell'ordinanza al legale rappresentante della Regione venendo meno all'obbligo imposto dall'art. 23, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Inoltre, il Consorzio ha sostenuto l'inammissibilità delle questioni sul rilievo che la disposizione censurata è stata sostituita dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 9 maggio 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di bonifica)», che, a decorrere dal 10 maggio 2017 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, della medesima legge regionale), ha eliminato l'obbligo contributivo indipendente dal beneficio. La norma attualmente in vigore, infatti, prevede che sono obbligati al pagamento del contributo consortile «i proprietari di beni immobili agricoli ed extragricoli ricadenti nell'ambito di un comprensorio di bonifica, che traggono un beneficio, consistente nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili, derivante dalle opere pubbliche o dall'attività di bonifica effettuate o gestite dal Consorzio» nonché, «in ragione del beneficio ottenuto, tutti coloro che utilizzano canali consortili come recapito di scarichi, anche se depurati, e provenienti da insediamenti di qualsiasi natura».

Nel merito, il Consorzio ha sostenuto l'infondatezza delle questioni. Il contributo imposto per i fini istituzionali è collegato alla qualità di consorziato che si acquista non per volontà del privato, bensì per effetto dell'ubicazione dell'immobile all'interno di un territorio sul quale il Consorzio, istituzionalmente, compie attività di bonifica.

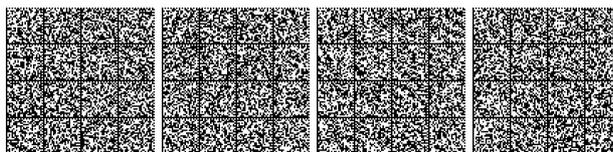
2.1.- Con memoria del 6 luglio 2018, depositata il 13 luglio 2018, il Consorzio ha ribadito le proprie difese.

3.- La Regione Calabria non è intervenuta in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 12 giugno 2017 la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Cosenza ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), in riferimento agli artt. 119 e 23 della Costituzione, nella parte in cui prevede, a carico dei consorziati, l'obbligo di corrispondere il pagamento della quota del contributo consortile di bonifica imputabile alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali del consorzio, «indipendentemente dal beneficio fondiario».

La CTP osserva che - essendo il contributo consortile di bonifica previsto dalla legge statale e, dunque, non costituendo un tributo proprio della Regione - la disposizione censurata, che ne disciplina i criteri di applicazione, si pone in contrasto con l'art. 119 Cost. che, nel riconoscere alle Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, prescrive l'osservanza dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Nella fattispecie, il censurato art. 23, comma 1, lettera a), nel prevedere la debenza del contributo consortile anche in assenza di alcun beneficio per il soggetto obbligato, si porrebbe in contrasto con le norme di coordinamento del sistema tributario che, nel settore



della bonifica, sono individuabili nell'art. 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), e nell'art. 860 del codice civile; disposizioni che invece presuppongono che ci sia sempre un beneficio per l'immobile ricadente nel perimetro del territorio del Consorzio di bonifica.

In via subordinata sarebbe violato l'art. 23 Cost., perché la disposizione censurata - secondo la CTP - non contiene alcuna direttiva o criterio sul presupposto fondante l'obbligo di pagamento dei contributi consortili.

2.- È innanzi tutto manifestamente infondata l'eccezione di mancata notifica dell'ordinanza di rimessione al Presidente della Regione Calabria - eccezione sulla quale non ha insistito il Consorzio, che l'ha sollevata inizialmente - perché risulta dagli atti che la CTP rimettente ha ritualmente provveduto a tale notifica, effettuata in data 20 ottobre 2017 (data attestata nella ricevuta di avvenuta consegna dell'atto).

3.- Altresì infondata è l'eccezione di inammissibilità delle questioni in ragione dello *ius superveniens* costituito dall'art. 1 della legge della Regione Calabria 9 maggio 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di bonifica)», che ha sostituito la disposizione censurata richiedendo ora, in ogni caso, per la debenza dei contributi consortili, il beneficio per l'immobile ricadente nel comprensorio di bonifica.

In disparte ogni altra possibile considerazione, è sufficiente rilevare che tale normativa successiva, di cui si dirà anche in seguito, si applica ai contributi consortili dovuti per annualità successive alla entrata in vigore della nuova legge, che pertanto non regola la fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, relativa a contributi consortili dovuti per l'anno 2010.

Per la stessa ragione, non occorre restituire gli atti al giudice rimettente per una nuova valutazione della rilevanza delle questioni di costituzionalità, trattandosi, in tutta evidenza, di disposizione che, in quanto innovativa *ex nunc*, egli non deve applicare (*ex plurimis*, sentenza n. 177 del 2018) e non già di disposizione modificativa *ex tunc* della norma applicabile; ciò che invece avrebbe richiesto di valutare se permanessero, o no, le condizioni di ammissibilità della questione stessa (sentenza n. 125 del 2018).

4.- La questione di costituzionalità è, poi, ammissibile perché rilevante nel giudizio *a quo*, dovendo la CTP fare applicazione della disposizione censurata per decidere se accogliere, o no, l'opposizione del contribuente che lamenta, in special modo, di non aver conseguito alcun beneficio dall'attività del Consorzio.

In particolare, quanto all'ordine delle questioni poste alla CTP dal ricorso in opposizione alla cartella di pagamento, deve considerarsi che - secondo la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 8 maggio 2014, n. 9936) - nel giudizio civile, come anche nel giudizio tributario, il giudice - una volta che abbia verificato, anche implicitamente, la propria giurisdizione - può esaminare per prima una questione preliminare o di merito sulla base del criterio della ragione più liquida che comporti l'assorbimento di altre questioni.

Nella specie la CPT - che ha giurisdizione avendo la controversia ad oggetto un tributo (ciò di cui si dirà più diffusamente in seguito) - ha evidentemente ritenuto esser tale la questione della necessità del beneficio fondiario per l'assoggettabilità alla contribuzione consortile, rispetto alle eccezioni di irrivalenza della notifica della cartella di pagamento e di difetto di motivazione.

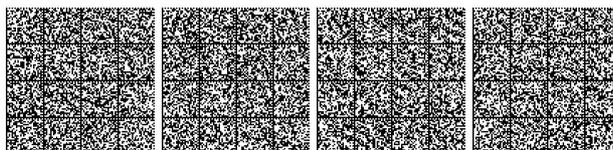
Anche sotto questo profilo - rientrando l'ordine delle questioni nell'apprezzamento del giudice rimettente, ove non manifestamente incongruo - la questione di costituzionalità è ammissibile.

5.- Nel merito la questione è fondata.

Preliminarmente va svolta una duplice premessa: la prima concernente la sussistenza ed estensione della competenza del legislatore regionale nel settore della bonifica e l'altra relativa alla natura tributaria della prestazione patrimoniale obbligatoria posta a carico dei consorziati.

6.- I contributi consortili, regolati dalla disposizione censurata, ricadono nel più ampio ambito della disciplina della bonifica, la quale, già prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, costituiva un settore, riguardante diversi ambiti, che radicava la competenza legislativa concorrente e delegata delle Regioni a statuto ordinario.

Nel regime del riparto delle competenze legislative previste dall'art. 117, primo comma, Cost., nella sua originaria formulazione, e nel contesto della preesistente disciplina statale della materia, contenuta nel r.d. n. 215 del 1933, il legislatore regionale poteva esercitare la sua competenza concorrente in materia di «agricoltura e foreste», in cui ricadeva prevalentemente la disciplina della bonifica; al legislatore statale spettava porre i principi fondamentali, già ricavabili dalla citata normativa del 1933 e da quella del codice civile (artt. da 857 a 865), integrata da quella successiva sia di settore - quale la bonifica montana di cui alla legge 25 luglio 1952, n. 991 (Provvedimenti in favore dei territori montani) - sia, più in generale, risultante dalla delega in materia di consorzi, di cui all'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454 (Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura), esercitata con il d.P.R. 23 giugno 1962, n. 947 (Norme sui



Consorzi di bonifica, in attuazione della delega prevista dall'art. 31 della legge 2 giugno 1961, n. 454). Inoltre, disposizioni speciali sono state dettate proprio per la Regione Calabria dalla legge 28 marzo 1968, n. 437 (Provvedimenti straordinari per la Calabria), che in particolare, all'art. 7, ha previsto che tutto il territorio della Regione potesse essere oggetto di bonifica, sia integrale che specificamente montana.

La competenza regionale, in prosieguo di tempo, è risultata coniugata a quella delegata alle Regioni. Infatti - come riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 66 del 1992) - le competenze in materia di bonifica sono state assegnate alle Regioni a statuto ordinario con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici), nell'ambito del trasferimento delle funzioni in materia di agricoltura e foreste, poi completato dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975 n. 382), che, agli artt. 66, 69 e 73, ha precisato che oggetto delle funzioni assegnate alle Regioni erano le attività di bonifica integrale e montana e di sistemazione idrogeologica, ivi comprese quelle svolgentesi a livello interregionale e inclusi i poteri di vigilanza già esercitati sui consorzi di bonifica dagli organi dello Stato.

Sicché questa Corte (sentenza n. 326 del 1998) ha potuto affermare che «la materia della “bonifica integrale e montana” risulta inclusa in quella della “agricoltura e foreste”, di competenza regionale». Ciò ha avuto «l'effetto di rendere esercitabile la potestà legislativa regionale nella materia medesima [...] con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali della legislazione statale nella materia»; principi ricavabili dalla disciplina statale contenuta nelle disposizioni del cod. civ. sulla bonifica (artt. da 857 a 865) e, prima ancora, nel citato r.d. n. 215 del 1933.

Anche in seguito si è ribadito (sentenza n. 282 del 2004), con riferimento ad una normativa regionale precedente alla riforma costituzionale del 2001, che la bonifica è riconducibile ad una competenza regionale fondamentalmente concorrente, relativa, da un lato, alla materia dell'“agricoltura e foreste”, e, dall'altro, in un quadro più ampio, all'azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una «concezione globale degli interventi sul territorio».

6.1.- La riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha modificato radicalmente il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. In particolare, non è più prevista la competenza legislativa in materia di «agricoltura e foreste», che ora ricade nella competenza residuale del legislatore regionale, ma la disciplina della bonifica si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze.

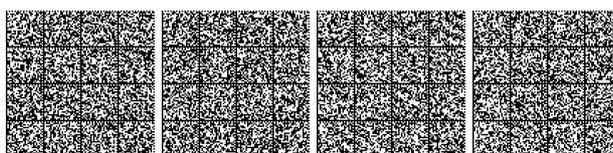
Nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. vengono infatti in rilievo, oltre alla competenza regionale residuale, che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), anche quella esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» (secondo comma, lettera s), nonché la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» (terzo comma).

Con riferimento a detta disciplina della bonifica, pur nell'ambito di un ampliamento della competenza regionale in materia di agricoltura - da concorrente a residuale - è previsto d'altra parte il necessario rispetto sia dei “principi fondamentali” della legislazione dello Stato nella materia del «governo del territorio», sia, più in generale, della competenza esclusiva statale in materia di «ambiente» ed «ecosistema».

Inoltre, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica - che questa Corte ha ritenuto non essere riconducibili alla nozione di «enti locali» ai sensi del previgente art. 130 Cost. (sentenza n. 346 del 1994), ma alla categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli «enti amministrativi dipendenti dalla regione» (sentenza n. 326 del 1998) - può altresì presentare profili attinenti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale; viene poi in rilievo, in particolare quanto alla regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili, avente natura tributaria, anche il coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, secondo comma, Cost.).

6.2.- Ed è proprio nell'esercizio di questa multifunzionale competenza concorrente - come ritenuto da questa Corte (sentenza n. 139 del 2009) - che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il legislatore statale è intervenuto dettando disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica.

L'art. 27 del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 2008, n. 31, ha previsto che le Regioni procedessero al riordino, anche mediante accorpamento o eventuale soppressione di singoli consorzi, dei consorzi di bonifica, secondo criteri definiti a seguito di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, su proposta dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e delle infrastrutture. Ha inoltre prescritto in particolare che «i contributi consortili devono essere contenuti nei limiti dei costi sostenuti per l'attività istituzionale».



Successivamente è stata raggiunta la prescritta intesa in data 18 settembre 2008, che ha previsto che l'ambito territoriale di operatività dei Consorzi di bonifica, definito comprensorio di bonifica, è delimitato dalla Regione su cui insiste il territorio di competenza e, quanto ai contributi consortili, ha stabilito, come principio, che le spese del consorzio sono a carico dei consorziati «i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi».

Sicché, quanto al territorio di competenza dei consorzi, il legislatore regionale può delimitare i comprensori di bonifica e provvedere anche alla loro unificazione, come riconosciuto da ultimo nella sentenza n. 160 del 2018 di questa Corte. In questa più recente pronuncia la Corte ha considerato, da una parte, che una legge regionale (quella della Regione Basilicata, oggetto di impugnativa) avesse legittimamente esercitato la competenza in materia, prevedendo l'accorpamento di tutti i consorzi di bonifica in un unico nuovo consorzio sull'intero territorio regionale (così come già in passato aveva fatto una legge della Regione Emilia-Romagna: sentenza n. 66 del 1992); d'altra parte, ha ritenuto l'illegittimità costituzionale della specifica disciplina della liquidazione dei vecchi consorzi perché ricadente nella materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva statale. Per la stessa ragione, in precedenza, era stata ritenuta costituzionalmente illegittima la previsione di una legge della Regione Puglia sul non assoggettamento a esecuzione forzata di entrate dei consorzi di bonifica (sentenza n. 273 del 2012).

Inoltre, quanto anche ai contributi consortili, il legislatore regionale può regolamentarli, tenendo però conto che, nella misura in cui è riconosciuta la natura tributaria di queste prestazioni obbligatorie, e segnatamente di tributo derivato sui generis, opera il limite generale dell'art. 119, secondo comma, Cost. che prescrive il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario anche con riferimento ad un tributo - quale è quello in esame - che trovi origine in una fonte statale.

7.- La seconda premessa, di cui si diceva, riguarda la natura tributaria dei contributi consortili, ritenuta dalla CTP rimettente in conformità alla giurisprudenza di legittimità della Corte di cassazione.

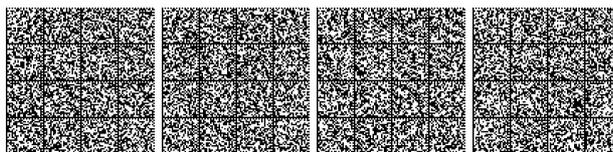
7.1.- In generale, il legislatore statale, nel disciplinare la provvista di un servizio pubblico, può escludere o, all'opposto, prevedere una relazione sinallagmatica con il servizio, seppur non in termini di stretta corrispettività, conformando una prestazione patrimoniale obbligatoria come tributo piuttosto che come canone o tariffa, conseguendo da ciò - «indipendentemente dalla qualificazione» della stessa (*ex plurimis*, sentenza n. 167 del 2018) - non solo la giurisdizione del giudice tributario, ma anche l'applicazione della disciplina dei tributi a partire dal canone della capacità contributiva previsto dall'art. 53, primo comma, Cost. All'opposto, non può il legislatore qualificare come tributo ciò che in concreto, in ragione della sua regolamentazione, è conformato come canone o tariffa, perché da ciò conseguirebbe una illegittima deroga al canone generale della giurisdizione del giudice ordinario di cui all'art. 102, primo comma, Cost. (la sentenza n. 64 del 2008 ha affermato che «l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali»).

E pertanto il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità in materia di politica economica e fiscale, può anche passare da un sistema basato sulla fiscalità di un contributo ad uno fondato sulla corrispettività di una tariffa o di un canone, come è avvenuto nell'ipotesi della tariffa di igiene ambientale, istituita con l'art. 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), inizialmente di natura tributaria (sentenza n. 238 del 2009 e, da ultimo, Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 10 aprile 2018, n. 8822), poi sostituita dalla tariffa per la gestione dei rifiuti urbani ex art. 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prestazione patrimoniale ritenuta di natura non tributaria (Corte di cassazione, sezione terza civile, ordinanza 21 giugno 2018, n. 16332), al pari della tariffa per il servizio di fognatura e depurazione (sentenza n. 335 del 2008).

7.2.- In particolare, quanto ai contributi consortili, poteva inizialmente apparire dubbia la loro natura tributaria in ragione del marcato collegamento tra la spesa sostenuta dal consorzio per le opere di bonifica e la contribuzione a tale spesa di cui i consorziati erano onerati, atteso che l'art. 11 del r.d. n. 215 del 1933 fa riferimento alla «ripartizione della quota di spesa tra i proprietari» degli immobili ricadenti nel perimetro di contribuzione, e l'art. 860 cod. civ. considera il «concorso dei proprietari alla spesa» necessaria per le opere di bonifica.

Nondimeno si è progressivamente affermata in giurisprudenza la natura tributaria dei contributi consortili.

Inizialmente questa Corte (sentenza n. 26 del 1998), nell'esaminare la questione di legittimità costituzionale di una disposizione dell'originaria disciplina dei contributi consortili di bonifica quanto alla possibilità, o no, di sospendere l'esecuzione dei ruoli esattoriali, ha considerato la natura paratributaria dei contributi dovuti agli enti di bonifica, quale ritenuta, all'epoca, dalla giurisprudenza di legittimità, rilevando che «pur dovendosi collocare le prestazioni patrimoniali in questione nell'area applicativa dell'art. 23 della Costituzione, l'assimilazione dei contributi consortili ai tributi erariali non si profila come assoluta, ma limitata piuttosto a taluni fondamentali aspetti, tra cui quello dell'esazione».



Dalla mera «assimilazione» ai tributi si è progressivamente passati a riconoscere la piena natura tributaria dei contributi consortili, escludendo che su di essi potesse applicarsi l'IVA (fin dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 30 gennaio 1979, n. 662) e che, in quanto tributi si seppur non “locali”, radicassero la competenza del tribunale «per le cause in materia di imposte e tasse» ai sensi dell'art. 9, secondo comma, del codice di procedura civile (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 1° febbraio 2000, n. 1093).

Dopo la modifica dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), ad opera dell'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», con conseguente generalizzazione della giurisdizione tributaria a tutte le prestazioni di natura tributaria, si è definitivamente affermata la giurisdizione delle commissioni tributarie quale giudice speciale tributario sulle controversie aventi ad oggetto i contributi consortili di bonifica (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 3 maggio 2016, n. 8770).

7.3.- Questo approdo, costante ed univoco, cui è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, si fonda sulla struttura della disciplina della prestazione, sicché può dirsi che il contributo consortile di bonifica ha natura tributaria, conformemente alla sua struttura non sinallagmatica, e costituisce un contributo di scopo.

Questo essendo ormai il punto d'arrivo del diritto vivente, deve conseguentemente identificarsi un vero e proprio potere impositivo del consorzio nei confronti dei consorziati sul presupposto della legittima inclusione del bene immobile nel comprensorio di bonifica e del «beneficio» che all'immobile deriva dall'attività di bonifica.

In ragione di tale qualificazione, il necessario «beneficio» non è espressione di un rapporto sinallagmatico; ma c'è un tributo che può definirsi di scopo, almeno in senso lato, perché destinato ad alimentare la provvista del Consorzio per poter realizzare le opere di bonifica.

Il beneficio che giustifica l'assoggettamento a contribuzione consortile non è legato, con nesso sinallagmatico di corrispettività, all'attività di bonifica, come sarebbe se si trattasse di un canone o di una tariffa, che invece tale nesso sinallagmatico presuppongono; con riferimento proprio a una prestazione patrimoniale di natura non tributaria questa Corte (sentenza n. 335 del 2008) ha dichiarato incostituzionale la previsione di debenza della tariffa riferita al servizio di depurazione «anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi».

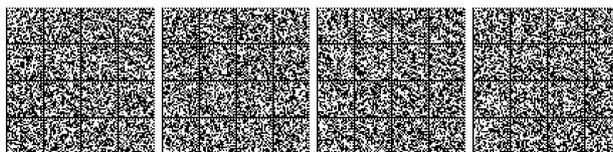
Nondimeno, nel caso dei contributi consortili di bonifica, il beneficio per il consorziato-contribuente deve necessariamente sussistere per legittimare l'imposizione fiscale; esso però consiste non solo nella fruizione, ma anche nella fruibilità, comunque concreta e non già meramente astratta, dell'attività di bonifica, che, in ragione del miglioramento che deriva all'immobile del consorziato, assicura la capacità contributiva che giustifica l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria.

8.- Fatta questa duplice premessa, da cui muovere per l'esame delle questioni di costituzionalità, vengono in rilievo i principi fondamentali del sistema tributario, che limitano la riconosciuta, pur ampia, competenza legislativa della Regione; la quale - come si è detto - può regolare non solo il comprensorio di bonifica e l'appartenenza dell'immobile all'area del Consorzio, ma anche i contributi consortili.

Fermo restando che la debenza dei contributi consortili trova la sua fonte (statale) ancora nell'art. 860 cod. civ. - che prescrive che i proprietari dei beni situati entro il perimetro del comprensorio sono obbligati a contribuire nella spesa necessaria per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di bonifica (per cui, secondo la sentenza n. 5 del 1967, «l'obbligo di contribuzione deriva dalla legge») - la norma di principio, che li governa, può ricavarsi dal canone generale della stessa disposizione che parametrizza il contenuto della prestazione patrimoniale obbligatoria al beneficio che i consorziati traggono dalla bonifica. Canone questo che è in stretta continuità sia con la previsione del (tuttora vigente) art. 11 del r.d. n. 215 del 1933 - secondo cui la ripartizione della «quota di spesa» tra i proprietari è fatta «in ragione dei benefici conseguiti» per effetto delle opere di bonifica e i criteri di ripartizione sono fissati negli statuti dei consorzi o con successiva deliberazione degli stessi - , sia con la richiamata intesa Stato-Regioni del 18 settembre 2008, che ha previsto che le spese del consorzio sono a carico dei consorziati «i cui immobili traggono beneficio dalle azioni dei Consorzi».

Quindi, per i contributi consortili, quali «quote di partecipazione al costo delle opere di bonifica» a carico dei proprietari consorziati, il criterio fondamentale di questa prestazione patrimoniale di natura tributaria è il beneficio tratto dalle opere di bonifica e più in generale dall'attività del consorzio, secondo criteri fissati negli statuti o nelle delibere dei consorzi stessi, nel rispetto della disciplina regionale.

9.- In questo contesto ordinamentale la Regione Calabria, con la legge 10 marzo 1988, n. 5 (Norme in materia di bonifica), ha definito gli scopi dell'attività di bonifica e le azioni, gli interventi, la disciplina e il funzionamento degli organi deputati ad applicarla e, in particolare, ha qualificato i contributi consortili come «quote di partecipazione al



costo delle opere di bonifica» (art. 39), prevedendo anche la possibilità per la Regione stessa di farsi carico di parte di tali quote per evitare che fossero «superati i limiti di sopportabilità della contribuzione a carico degli immobili soggetti ad obblighi di bonifica» (art. 41).

Dopo la riforma costituzionale del 2001, che - come rilevato - ha inciso significativamente sulla competenza delle Regioni nel settore della bonifica, lo stesso legislatore regionale è nuovamente intervenuto in materia con la citata legge reg. n. 11 del 2003, con cui la Regione Calabria ha provveduto a riorganizzare l'intero comparto dei consorzi di bonifica integrale; legge che contiene, all'art. 23, la disposizione censurata dalla CTP rimettente.

Si tratta di una disciplina sistematica e articolata.

Dopo aver catalogato dettagliatamente gli interventi di bonifica (art. 3), la legge regionale del 2003 prevede - per quanto rileva ai fini delle sollevate questioni di costituzionalità - che su tutto il territorio regionale possano esserci comprensori di bonifica, ciascuno come area di operatività di un singolo consorzio destinato a realizzare le opere e l'attività di bonifica (art. 13).

L'art. 17 della medesima legge regionale prescrive che i proprietari di immobili agricoli ed extra agricoli situati nell'ambito di un comprensorio di bonifica acquisiscono la qualità di consorziati-contribuenti con l'iscrizione degli immobili stessi nel perimetro di contribuzione, risultante dall'approvazione del piano di classifica di cui al successivo art. 24. Il perimetro di contribuzione è reso pubblico con il mezzo della trascrizione, ai sensi dell'art. 58 del r.d. n. 215 del 1933. In ragione di tale iscrizione, i consorziati, divenuti consorziati-contribuenti, sono tenuti al pagamento dei contributi di bonifica di cui al censurato art. 23.

L'art. 24 stabilisce che il piano di classifica individua i «benefici diretti, indiretti e potenziali», derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nei comprensori di bonifica e stabilisce i parametri per la quantificazione di detti benefici, determinando l'indice di contribuzione di ciascun immobile.

L'assoggettamento a contribuzione consortile è quindi condizionato all'iscrizione dell'immobile nel perimetro di contribuzione risultante dal piano di classifica, in ragione della verificata sussistenza di un beneficio diretto, indiretto o potenziale per l'immobile, non essendo sufficiente il mero dato spaziale della sua collocazione nel comprensorio di bonifica.

La medesima legge reg. Calabria n. 11 del 2003 disciplina poi in dettaglio i contributi consortili all'art. 23, disposizione attualmente censurata, che stabilisce che il contributo consortile di bonifica è costituito dalle quote dovute da ciascun consorzio per il funzionamento dei Consorzi ed è applicato secondo i seguenti criteri: *a)* «per le spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali, indipendentemente dal beneficio fondiario»; *b)* per le spese riferibili al successivo articolo 24, comma 1, lettera *b)*, sulla base del beneficio. Vi sono quindi due quote del contributo consortile, la prima delle quali - quota *a)* - è testualmente indipendente dal beneficio fondiario, mentre la seconda - quota *b)* - presuppone il beneficio per il consorzio.

10.- Quindi il beneficio effettivo per l'immobile di proprietà del consorzio - come condizione legittimante per l'inclusione nel perimetro di contribuzione del comprensorio di bonifica, nonché come criterio per fissare i parametri di calcolo e quantificazione dei contributi stessi - è in vero ciò che ha previsto, nella specie, il legislatore regionale prescrivendo, all'art. 24, comma 2, legge reg. Calabria n. 11 del 2003, che il piano di classifica individua i «benefici diretti, indiretti e potenziali», derivanti dall'attività di bonifica agli immobili ricadenti nel comprensorio del Consorzio; beneficio che dimensiona gli indici di contribuzione di ciascun immobile.

Però, solo ove risultasse l'unitarietà del contributo consortile dell'art. 23, benché suddiviso - ma in modo inscindibile - in una quota di cui alla lettera *a)* e in una quota di cui alla lettera *b)* del comma 1, allora il presupposto del «beneficio», espressamente previsto solo nella lettera *b)*, condizionerebbe nel complesso la debenza del contributo stesso e quindi anche la obbligatorietà della quota *a)*.

Ma nella fattispecie in esame - per come la norma «vive» nell'ordinamento regionale - la quota *a)* del contributo consortile, di cui al comma 1 dell'art. 23, non è inscindibilmente collegata alla quota *b)* del medesimo comma 1.

E infatti, da una parte, con decreto del Presidente della Giunta regionale del 12 febbraio 2010, n. 27, istitutivo del Consorzio di bonifica integrale dei bacini meridionali del Cosentino, al quale è riferibile la cartella di pagamento impugnata nel giudizio *a quo*, si è previsto, all'art. 3, comma 2, che il perimetro di contribuzione per la riscossione dei ruoli relativi al nuovo Consorzio ed emessi ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Calabria n. 11 del 2003 per i soli fini istituzionali, coincide con il perimetro del neoistituito Consorzio. Ciò significa già che l'assoggettamento al contributo consortile è condizionato al solo dato spaziale dell'essere l'immobile ricompreso nel territorio del Consorzio.

D'altra parte, la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta civile, ordinanze 24 maggio 2017, n. 13130 e 25 maggio 2017, n. 13264), pronunciandosi su ricorsi dello stesso Consorzio, ha rilevato l'assoggettamento a contribuzione nel caso di immobile compreso nel piano di classifica, facendo menzione in motivazione del suddetto decreto del Presidente della Regione Calabria del 2010 che aveva equiparato il perimetro di contribuzione all'intero comprensorio del Consorzio.



Anche nel giudizio *a quo* l'impugnata cartella di pagamento è stata emessa solo per la indicata quota *a*) e la CTP riferisce che nessun piano di classifica è stato redatto dal Consorzio, sicché è mancata una rilevazione dei benefici diretti, indiretti o potenziali derivanti dall'attività di bonifica, quale richiesta dall'art. 24 sopraccitato.

Del resto, la tesi del Consorzio, ribadita anche in udienza in sede di discussione orale, è proprio questa: è legittimo l'assoggettamento alla contribuzione consortile in ragione del solo inserimento dell'immobile nel comprensorio del consorzio e, quindi, «indipendentemente dal beneficio fondiario», come testualmente prevede la disposizione censurata alla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003.

11.- Tale testuale esclusione del beneficio fondiario ha proprio il significato e la portata di disancorare la debenza della quota *a*) - così resa autonoma e distinta dalla quota *b*) - dal beneficio risultante dalla rilevazione fatta dal Consorzio con il piano di classifica e con il relativo perimetro di contribuenza.

In tal modo però risulta violato il più volte citato principio (settoriale) del sistema tributario, che vuole invece che l'assoggettabilità a contribuzione consortile presupponga il beneficio derivato all'immobile dall'attività di bonifica.

Il legislatore regionale non può disancorare la debenza del contributo consortile dal beneficio che agli immobili deriva dall'attività di bonifica, assoggettando a contribuzione consortile i consorziati per il solo fatto che l'immobile sia ricompreso nel comprensorio di bonifica (il quale - come già rilevato - potrebbe anche essere esteso a tutto il territorio della Regione sì da comprendere, indistintamente, tutti gli immobili), perché, ove ciò facesse, si avrebbe, non più un contributo di scopo di fonte statale disciplinato dalla legge regionale come tributo derivato, ma un'imposta fondiaria regionale di nuovo conio che, come tributo regionale proprio, eccederebbe la competenza del legislatore regionale.

Questa Corte (sentenza n. 102 del 2008) ha infatti affermato che «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento» (nello stesso senso, la sentenza n. 37 del 2004). Del resto, la disposizione censurata, in quanto del 2003, si muove nel contesto ordinamentale precedente alla normativa sul federalismo fiscale, che ha poi previsto la possibilità per le regioni di istituire tributi propri secondo i decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

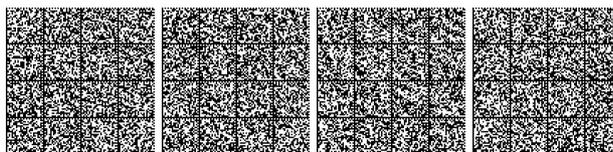
12.- La *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata è univocamente orientata dallo stesso principio settoriale del sistema tributario nel senso dell'innesto della previsione, in positivo, del beneficio derivante agli immobili del comprensorio di bonifica come presupposto dell'assoggettamento alla contribuzione consortile, invece della (e quindi in sostituzione della) non rilevanza del beneficio fondiario testualmente prevista dalla medesima disposizione denunciata. La possibilità di dispositivo additivo sostitutivo è, da tempo, riconosciuta da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 20, n. 22 e n. 120 del 2018).

Pertanto il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, ex lettera *a*) del comma 1 dell'art. 23 citato, è dovuto «in presenza del beneficio» - al pari della quota di cui alla successiva lettera *b*) del medesimo comma - invece che «indipendentemente dal beneficio fondiario».

13.- Può aggiungersi, infine, che la successiva legge reg. Calabria n. 13 del 2017 ha rimediato per il futuro a tale vulnus perché, all'art. 1, ha novellato il comma 1 dell'art. 23 della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, prevedendo - senza più distinguere tra quota *a*) e quota *b*) - che i proprietari di beni immobili agricoli ed extragricoli ricadenti nell'ambito di un comprensorio di bonifica, che traggono un beneficio, consistente nella conservazione o nell'incremento del valore degli immobili, derivante dalle opere pubbliche o dall'attività di bonifica effettuate o gestite dal Consorzio, sono obbligati al pagamento di un contributo consortile, secondo i criteri fissati dai piani di classifica elaborati e approvati ai sensi del successivo art. 24 e specificando che per beneficio deve intendersi il vantaggio tratto dall'immobile agricolo ed extragricolo a seguito dell'opera e dell'attività di bonifica tesa a preservarne, conservarne e incrementarne il relativo valore.

14.- In conclusione va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Calabria n. 11 del 2003, nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti al conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».

15.- L'accoglimento della questione di costituzionalità in riferimento all'art. 119 Cost. comporta l'assorbimento della censura, peraltro subordinata, di violazione dell'art. 23 Cost., parimenti sollevata dalla CTP rimettente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, lettera a), della legge della Regione Calabria 23 luglio 2003, n. 11 (Disposizioni per la bonifica e la tutela del territorio rurale. Ordinamento dei Consorzi di Bonifica), nella parte in cui prevede che il contributo consortile di bonifica, quanto alle spese afferenti il conseguimento dei fini istituzionali dei Consorzi, è dovuto «indipendentemente dal beneficio fondiario» invece che «in presenza del beneficio».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giovanni AMOROSO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180188

N. 189

Sentenza 25 settembre - 19 ottobre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Non reclamabilità dell'ordinanza di sospensione dell'efficacia esecutiva di talune ingiunzioni amministrative.

- Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 5, comma 1, come richiamato dagli artt. 6, comma 7, e 32, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

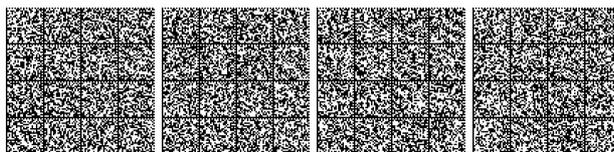
Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, come richiamato dagli artt. 6, comma 7, e 32, comma 3, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), promossi dal Tribunale ordinario di Napoli, con ordinanze del 6 e 7 febbraio 2017 e del 26 maggio 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 95, 96 e 145 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 28 e 43, prima serie speciale, dell'anno 2017.



Visti gli atti di costituzione della CGS spa - Compagnia Generale per lo Spazio, della Antares srl, della Regione Campania e di Vittorio Sodano, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 25 settembre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Andrea Abbamonte per la CGS spa - Compagnia Generale per lo Spazio e per la Antares srl, Erik Furno per Vittorio Sodano, Elena Lauritano per la Regione Campania, e l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze di pressoché identico contenuto (r.o. n. 95 e n. 96 del 2017), il Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, in composizione collegiale - investito di due distinti reclami proposti, ai sensi dell'art. 669-terdecies del codice di procedura civile, avverso altrettante ordinanze (del giudice monocratico), con le quali era stata negata la sospensione dell'efficacia esecutiva di due analoghe ingiunzioni, emesse dalla Regione Campania in applicazione dell'art. 2 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), per ottenere la restituzione di importi relativi a contributi precedentemente erogati ma poi revocati alle società intime - ha dichiarato «rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 [Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69], come richiamato dal successivo art. 32, nella parte in cui non consente la proposizione del reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c. avverso l'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ingiunzione amministrativa prevista dall'art. 2 del regio decreto n. 639 del 1910, per contrasto con gli articoli 3 e 76 della Costituzione».

Ritiene il Tribunale *a quo* che - avendo l'ordinanza che decide sull'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato natura e struttura cautelare - la disposizione censurata, con l'escluderne l'impugnabilità, violi i principi e criteri della delega «per la riduzione e semplificazione dei procedimenti civili», di cui all'art. 54, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), atteso che detta legge nulla prevedeva in tema di disciplina cautelare e non giustificava l'introduzione di una disciplina particolare per i provvedimenti cautelari previsti dalla legislazione speciale oggetto del riordino da essa disposto, con la conseguenza che il legislatore delegato non poteva introdurre alcuna previsione di non impugnabilità in precedenza non prevista.

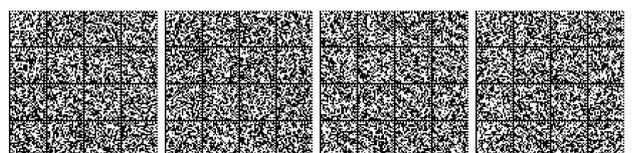
La denunciata normativa delegata darebbe, altresì, luogo, secondo il rimettente, ad una irragionevole disparità di trattamento tra i provvedimenti cautelari che la stessa dichiara "non impugnabili" e gli altri provvedimenti cautelari, per i quali vale, invece, la clausola generale di reclamabilità di cui all'art. 669-terdecies cod. proc. civ., estesa, dal successivo art. 669-*quaterdecies*, anche ai provvedimenti cautelari previsti da leggi speciali.

Ne deriverebbe «un'incoerenza interna» alla disciplina della tutela cautelare», non diversa da quella che questa Corte, con sentenza n. 144 del 2008, ha già ritenuto sufficiente per dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedevano la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 dello stesso codice. Tale incoerenza sarebbe avvalorata dalla considerazione che, rispetto agli altri titoli esecutivi di natura stragiudiziale, l'ordinanza che, in sede di opposizione pre-esecutiva (opposizione a precetto), decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva del titolo, oggi prevista dall'art. 615, primo comma, cod. proc. civ., è reclamabile ai sensi dell'art. 624, secondo comma, cod. proc. civ.; e del pari impugnabili sono i provvedimenti cautelari adottati dal giudice amministrativo ex art. 62 del codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

1.2.- In entrambi i giudizi incidentali si sono costituite le parti private delle rispettive controversie a quibus, per chiedere l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale. Si è costituita, altresì, la Regione Campania, che, con successive memorie, ne ha eccepito l'inammissibilità per inadeguatezza della motivazione e, nel merito, la non fondatezza, in riferimento sia all'art. 76 che all'art. 3 Cost.

1.3.- È anche intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.

L'interveniente ha preliminarmente eccepito «l'inammissibilità della questione sotto il profilo della mancanza di motivazione in ordine alla rilevanza [...], avuto specifico riguardo alla giurisdizione del giudice adito», posto che la contestazione della sussistenza dei presupposti per la revoca del contributo, da parte degli opposenti, avrebbe radicato la giurisdizione del giudice amministrativo.



Nel merito, l'Avvocatura generale ha escluso la violazione dell'art. 76 Cost., ritenendo la normativa denunciata coerente con i criteri direttivi della delega; ed ha reputato del pari non violato l'art. 3 Cost., alla luce della giurisprudenza di questa Corte sull'ampia discrezionalità di cui fruisce il legislatore nella conformazione degli istituti processuali.

2.- Adito con altro reclamo, avverso ordinanza di diniego della sospensione dell'efficacia esecutiva di ingiunzione di pagamento, in questo caso, di una sanzione pecuniaria irrogata dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, ai sensi dell'art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la stessa sezione del Tribunale ordinario di Napoli, in composizione collegiale, con successiva ordinanza (r.o. n. 145 del 2017), premessane la rilevanza, ha sollevato, con analoghe motivazioni, questione incidentale di legittimità costituzionale del predetto art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2011, come richiamato dal successivo art. 6, comma 7 (concernente, appunto, le controversie ex art. 22 della legge n. 689 del 1981), «nella parte in cui non consente la proposizione del reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c. avverso l'ordinanza che decide la sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza-ingiunzione emessa ai sensi della legge n. 689/81, per contrasto con gli articoli 76 e 3 della Costituzione».

2.1.- Anche in questo giudizio si è costituito, e ha depositato successiva memoria, il reclamante nel processo *a quo* per sostenere, ed ulteriormente argomentare, la fondatezza della questione sollevata; mentre il Presidente del Consiglio dei ministri - a sua volta intervenuto per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato - ha concluso per la sua non fondatezza.

Considerato in diritto

1.- L'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), testualmente dispone che, nei casi in cui il decreto stesso prevede la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, il giudice, se richiestone e sentite le parti, vi provvede «con ordinanza non impugnabile», quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione.

Il successivo art. 6 dello stesso decreto - concernente, in particolare, il procedimento di opposizione ad ordinanza-ingiunzione ex art. 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - al suo comma 7 stabilisce che «[l']efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'art. 5» e cioè, appunto, «con ordinanza non impugnabile».

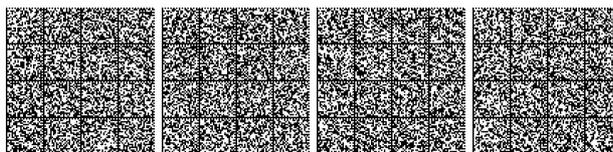
Identicamente dispone il comma 3 dell'art. 32 del decreto in esame, con riguardo alle controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici di cui all'art. 3 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato).

2.- Con due ordinanze di pressoché identico contenuto (r.o. n. 95 e n. 96 del 2017), il Tribunale ordinario di Napoli, decima sezione civile, in composizione collegiale, denuncia il suddetto art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011, «come richiamato dal successivo art. 32, nella parte in cui non consente la proposizione del reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c. avverso l'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ingiunzione amministrativa prevista dall'art. 2 del regio decreto n. 639 del 1910, per contrasto con gli articoli 76 e 3 della Costituzione».

2.1.- Con altra ordinanza (r.o. n. 145 del 2017), la stessa sezione del Tribunale ordinario di Napoli censura il medesimo art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011, «come richiamato dal successivo art. 6, nella parte in cui non consente la proposizione del reclamo ex art. 669 terdecies c.p.c. avverso l'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'ordinanza-ingiunzione emessa ai sensi della legge 689/81, per contrasto con gli articoli 76 e 3 della Costituzione».

3.- Le tre riferite ordinanze - che, per la sostanziale coincidenza del nucleo essenziale delle questioni sollevate, possono riunirsi per essere unitariamente decise - identicamente motivano la violazione dei parametri costituzionali evocati.

Quanto all'art. 76 Cost., sul rilievo che - con l'escludere l'impugnabilità delle ordinanze, di innegabile natura cautelare, con le quali il giudice decide sulla sospensione dell'efficacia delle ingiunzioni amministrative di cui, rispettivamente, all'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910 e all'art. 22 della legge n. 689 del 1981 - il legislatore delegato avrebbe operato fuori dalla copertura dei principi e criteri direttivi fissati dalla norma di delega, di cui all'art. 54, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), atteso che detti principi e criteri direttivi non riguardavano il rito cautelare e non giustificavano, pertanto, l'introduzione di una disciplina particolare e differenziata per i provvedimenti cautelari previsti dalla legislazione speciale oggetto del riordino disposto dal legislatore delegante.



E, quanto all'art. 3 Cost., in ragione della disparità di trattamento, che ne deriverebbe, tra provvedimenti cautelari, una volta che per le sole ordinanze di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011 risulta ora escluso il reclamo che l'art. 669-*terdecies* del codice di procedura civile consente, invece, in via generale, avverso le ordinanze cautelari previste dallo stesso codice e che il successivo art. 669-*quaterdecies* estende alle ordinanze cautelari previste da leggi speciali. E ciò considerata anche, in particolare, la consentita impugnabilità dei provvedimenti cautelari adottati dal giudice amministrativo, ex art. 62 del codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo); la ritenuta reclamabilità dell'ordinanza che decide sulla sospensione dell'efficacia esecutiva dell'opposizione a precetto (ex art. 624, secondo comma, in relazione all'art. 615, primo comma, cod. proc. civ.); e la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza per l'assunzione preventiva di mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 cod. proc. civ., quale risultante dalla dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 stesso codice, di cui alla sentenza di questa Corte n. 144 del 2008.

4.- Limitatamente alle prime due controversie a quibus - nelle quali i reclami sono stati proposti avverso ordinanze di denegata sospensione dell'efficacia esecutiva di ingiunzioni di pagamento per importi relativi alla contestata revoca di contributi precedentemente erogati dalla Regione Campania alle società ricorrenti - l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione sollevata dai collegi rimettenti per «mancanza di motivazione in ordine alla rilevanza» «con riguardo alla giurisdizione del giudice [ordinario] adito».

Ciò alla luce del principio enunciato dalla Corte regolatrice della giurisdizione, per cui la cognizione dell'opposizione ad ingiunzioni emesse dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 3 del r.d. n. 639 del 1910 spetta al giudice amministrativo quando il ricorrente non contesti la legittimità stessa o denunci vizi del procedimento di ingiunzione, bensì, come nella specie, la sussistenza dei presupposti per la revoca del contributo, mettendo con ciò in discussione il momento autoritario del rapporto tra pubblica amministrazione e privato (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 18 febbraio 2008, n. 29529).

4.1.- L'eccezione, così formulata, non è suscettibile di accoglimento.

Il rimettente non è, infatti, il giudice della opposizione - tenuto a verificare, anche di ufficio, la sussistenza della propria giurisdizione, in ragione della natura delle contestazioni rivolte alla ingiunzione emessa ex art. 2 del r.d. n. 639 del 1910 -; è invece, e soltanto, il giudice del reclamo avverso l'ordinanza di denegata sospensione dell'efficacia del provvedimento opposto. Ed il fatto che, a detti limitati fini, il rimettente abbia, non implausibilmente, ritenuta implicita la giurisdizione del giudice ordinario - non contestata dalla Regione intimante (neppure in sede di reclamo), né altrimenti revocata in dubbio nella fase oppositoria - esclude che, nella specie, sussista un difetto di giurisdizione ravvisabile *ictu oculi*, che possa dar luogo, per tal profilo, alla «mancanza di motivazione in ordine alla rilevanza», quale eccepita dall'Avvocatura generale dello Stato (sentenze n. 291 del 2011, n. 81 del 2010, n. 241 del 2008, n. 439 del 1991).

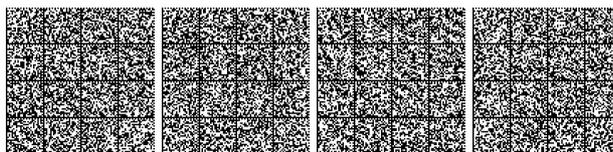
5.- Priva di giuridica consistenza è, a sua volta, l'eccezione di inammissibilità della questione formulata dalla Regione Campania, parte intimante nei giudizi a quibus, poiché esclusivamente basata, anche in memoria, su un solo asserito, e non esplicito, difetto di autosufficienza e di motivazione delle ordinanze di rimessione.

6.- Nel merito, la censura di violazione dell'art. 76 Cost. - che viene preliminarmente in esame per il suo carattere pregiudiziale, in quanto inerente al corretto esercizio della funzione legislativa - non è fondata.

Con l'art. 54 della legge n. 69 del 2009, il Governo è stato delegato, infatti, ad adottare «uno o più decreti legislativi in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione che rientrano nell'ambito della giurisdizione ordinaria e che sono regolati dalla legislazione speciale», realizzando «il necessario coordinamento con le altre disposizioni vigenti».

E se è pur vero che, come deducono i rimettenti, la norma di delega fa testuale riferimento ai «procedimenti di cognizione» e non anche ai «procedimenti cautelari», va considerato che la disciplina di questi ultimi è strumentale e coesistente alla disciplina dei procedimenti di cognizione per cui, nel disporla, il d.lgs. n. 150 del 2011, attuativo della delega, ha operato nell'ambito della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (*ex multis*, sentenze n. 229 del 2014, n. 98 del 2008 e n. 163 del 2000).

Quanto alla scelta del legislatore delegato - di prevedere che, sull'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, il giudice decida «con ordinanza non impugnabile» - questa non si discosta dai criteri direttivi fissati dalla delega, in quanto è in linea con l'obiettivo, cui la stessa è finalizzata, di «semplificazione» dei procedimenti civili di cognizione regolati da legislazione speciale e rientranti nella giurisdizione ordinaria. Obiettivo che il legislatore delegato ha, appunto, perseguito con l'uniformare il regime della cautela, interna alla fase di cognizione, al modello processuale che ne esclude l'impugnabilità autonoma e anticipata, riservando al giudice della cognizione la decisione definitiva sulla cautela unitamente al merito, anche a fini di contenimento della durata dei procedimenti oggetto del delegato riordino.



Modello, quest'ultimo, già del resto adottato da altre norme speciali: ad esempio, dall'art. 47, comma 4, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), per il quale, sull'istanza di «[s]ospensione dell'atto impugnato», la Commissione tributaria competente provvede con ordinanza «non impugnabile»; e dallo stesso art. 22 della legge n. 689 del 1981, richiamato, per quanto ancora in vigore, dall'art. 6 del d.lgs. n. 150 del 2011, in tema di opposizione a sanzioni amministrative, già pacificamente non attinto dalla vis espansiva dell'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ. E ciò nella logica del successivo art. 669-*quaterdecies*, per cui il «reclamo», in via generale ammesso avverso «l'ordinanza con cui è stato concesso o negato il provvedimento cautelare», si applica anche ai provvedimenti cautelari previsti da leggi speciali, ma (solo) «in quanto compatibili» con quelli cui si riferisce il «rito cautelare uniforme» previsto dagli artt. 669-*bis* e seguenti cod. proc. civ.

7.- La subordinata censura di violazione dell'art. 3 Cost. è pure essa non fondata.

Non sussiste, infatti, l'asserita disparità di trattamento, stante l'eterogeneità, rispetto agli evocati *tertia comparationis*, e la già sottolineata, invece, peculiarità delle controversie in relazione alle quali il censurato comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. n. 150 del 2011 dispone la non impugnabilità delle ordinanze che decidono sulla sospensione del provvedimento impugnato.

Così è, per quanto qui rileva, nel caso, appunto, dei procedimenti di opposizione a sanzione amministrativa, di cui all'art. 6, comma 7, del predetto d.lgs. n. 150 del 2011, connotati dalle caratteristiche della celerità, della mera eventualità di un'istruzione in senso stretto - siccome essenzialmente documentale - e dalla particolarità del relativo oggetto, che si risolve nella contestazione della legittimità della pretesa sanzionatoria della pubblica amministrazione.

Così è anche nel caso dei procedimenti previsti dall'art. 32, comma 3, dello stesso d.lgs., aventi ad oggetto un credito dell'Amministrazione fatto valere tramite l'ingiunzione emessa ai sensi dell'art. 2 del r.d. n. 639 del 1910, che, pur quando riconducibile nell'ambito di rapporti obbligatori di diritto privato, costituisce manifestazione, comunque, del potere di auto-accertamento ed autotutela della PA che, da un lato, è idoneo a dar vita ad un giudizio sulla legittimità della pretesa e, dall'altro, cumula le funzioni del titolo esecutivo e del precetto.

Procedimenti, dunque, quelli qui in questione, in relazione ai quali non è irragionevole la scelta del legislatore delegato del 2011 di sottrarli alla regola di reclamabilità dei provvedimenti di concessa o denegata sospensione di cui all'art. 669-*terdecies* cod. proc. civ., per accentuarne la celerità ai fini della loro definizione nel merito e per concentrare l'esame di tutti i correlati profili di opposizione in capo ad un unico giudice, fatta salva, ovviamente, l'assoggettabilità delle decisioni di primo grado agli ordinari rimedi impugnatori.

Ciò anche in considerazione della natura solo latamente cautelare delle ordinanze che decidono sulla sospensione o meno dell'efficacia esecutiva dei provvedimenti impugnati nelle controversie oggetto del riordino in questione. Ordinanze peraltro strutturalmente analoghe a quelle interne al procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, nell'ambito del quale del pari non impugnabili sono sia l'ordinanza del giudice della opposizione che decide sull'istanza di concessione della provvisoria esecuzione del decreto (art. 648 cod. proc. civ.), sia l'ordinanza che decide (a contrario) sulla richiesta di sospensione dell'esecuzione provvisoria già concessa inaudita altera parte (art. 649 cod. proc. civ.).

Questa Corte ha, del resto, con ordinanza n. 111 del 2007, già affermato che «non è irragionevole la scelta del legislatore di consentire a un creditore, attesa la sua natura pubblicistica e l'affidabilità derivante dal procedimento che ne governa l'attività, di formare unilateralmente un titolo esecutivo, e, dall'altro lato, [che] è rispettosa del diritto di difesa e dei principi del giusto processo la possibilità, concessa al preteso debitore, di promuovere, entro un termine perentorio ma adeguato, un giudizio ordinario di cognizione nel quale far efficacemente valere le proprie ragioni». E, con la successiva sentenza n. 306 del 2007, nell'escludere la fondatezza di plurime questioni di legittimità costituzionale del sopra richiamato art. 648 cod. proc. civ., ha, tra l'altro, puntualizzato come «la comune natura latamente cautelare dei provvedimenti posti a confronto dall'ordinanza di rimessione non impon[ga] affatto [...] una comune disciplina quanto ai rimedi utilizzabili contro ciascuno di essi».

Né vale richiamare in contrario la successiva sentenza n. 144 del 2008, dichiarativa della illegittimità costituzionale del disposto degli artt. 669-*quaterdecies* e 695 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevedevano la reclamabilità del provvedimento di rigetto dell'istanza di assunzione preventiva dei mezzi di prova di cui agli artt. 692 e 696 dello stesso codice.

In quel caso è venuta, infatti, in rilievo «un'incoerenza interna alla disciplina della tutela cautelare», con la conseguente irreparabilità del pregiudizio che da una decisione di rigetto poteva derivare al diritto alla prova del ricorrente, e il conseguente vulnus al suo diritto di agire e difendersi in giudizio.

Un tale pregiudizio non ricorre, invece, nei casi in esame, attinenti per lo più al pagamento di somme di denaro, che possono comunque essere ripetute all'esito del giudizio cognitorio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, come richiamato dall'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), sollevate, in riferimento agli artt. 76 e 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli, in composizione collegiale, con le ordinanze iscritte al n. 95 e al n. 96 del registro ordinanze del 2017;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, come richiamato dall'art. 6, comma 7, del d.lgs. n. 150 del 2011, sollevate, in riferimento agli artt. 76 e 3 Cost., dal Tribunale ordinario di Napoli, in composizione collegiale, con l'ordinanza iscritta al n. 145 del registro ordinanze del 2017.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Mario Rosario MORELLI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_180189

N. 190

Ordinanza 26 settembre - 19 ottobre 2018

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Spese processuali - Tassatività delle ipotesi di compensazione tra le parti.

- Codice di procedura civile, art. 92, secondo comma, come modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162.

LA CORTE COSTITUZIONALE

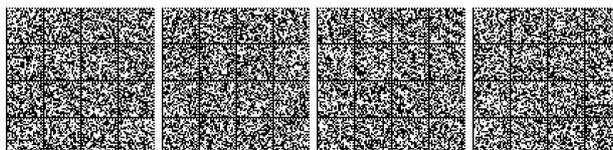
composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 92, comma 2, del codice di procedura civile, come modificato dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, promosso dal Tribunale ordinario di Trento, nel procedimento vertente tra M.I. S. e il Mini-



stero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con ordinanza del 4 dicembre 2017, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 26 settembre 2018 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che, con ordinanza del 4 dicembre 2017, il Tribunale ordinario di Trento ha sollevato, in riferimento agli artt. 3; 24, secondo comma; 111, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, «nella parte in cui consente al giudice di compensare le spese giudiziali solo nel caso in cui vi sia soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, e non anche in altri casi, ad esempio quando sussistano altri giusti motivi»;

che il rimettente premette di aver rigettato l'opposizione proposta da M.I. S. avverso il diniego al ricongiungimento familiare della madre N.S. H., opposto dall'Ambasciata d'Italia a Nairobi con il provvedimento prot. n. 103/2017 del 23 gennaio 2017, sul presupposto che la domanda non era conforme ai requisiti, nonostante il Commissariato del Governo per la Provincia autonoma di Trento avesse in precedenza rilasciato il nulla osta al ricongiungimento;

che, in particolare, il rimettente riferisce che l'opposizione è stata respinta in quanto nonostante il provvedimento, emesso dall'Ambasciata d'Italia a Nairobi, fosse effettivamente carente di motivazione, ciò nondimeno, nel corso del procedimento sommario, la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza dei due requisiti che devono concorrere per ottenere il ricongiungimento del genitore, ossia il requisito della vivenza a carico e quello della mancanza di altri figli nel paese di origine;

che, pur sussistendo un difetto assoluto di motivazione del provvedimento di diniego, la pretesa azionata in giudizio era rimasta priva di rilevanza giuridica e ciò aveva comportato la reiezione del ricorso nel merito;

che il Tribunale rimettente, una volta rigettato il ricorso con ordinanza pronunciata in pari data, deve provvedere sulle spese del procedimento;

che - secondo il Tribunale - sussisterebbero ragioni che indurrebbero a compensare le spese giudiziali, atteso che la ricorrente ha potuto avere conoscenza delle ragioni, che ostavano al riconoscimento del diritto, solo ed esclusivamente nell'ambito del procedimento stesso, in quanto in precedenza l'autorità amministrativa si era limitata a esprimere una formula di mero stile, non idonea a far comprendere alla ricorrente le ragioni del mancato riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare;

che del tutto ragionevolmente la ricorrente si era indotta a instaurare il giudizio civile, venendo a conoscenza - per la prima volta solo in occasione della controversia stessa - delle ragioni che avevano indotto l'autorità amministrativa al rigetto della sua domanda di ricongiungimento;

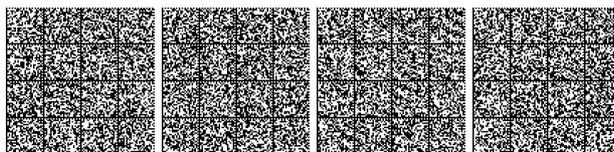
che pertanto la ricorrente si troverebbe, all'esito del procedimento, a vedersi condannata alla refusione delle spese giudiziali, atteso che la fattispecie non rientra in alcuna delle tassative ipotesi per le quali il nuovo testo dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., consente la loro compensazione, non essendovi soccombenza reciproca, né assoluta novità della questione trattata;

che - secondo il Tribunale rimettente - l'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ. si pone in contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione del criterio di ragionevolezza; con l'art. 24, secondo comma, Cost., il quale definisce inviolabile il diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento; con l'art. 111, primo comma, Cost. (secondo il quale il processo deve essere «giusto»), e infine, quale norma interposta ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., con l'art. 6, primo comma, CEDU, in base al quale ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente;

che il citato art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., là dove prevede solo tassative ipotesi di compensazione, peccerebbe di irragionevolezza sotto il profilo dell'art. 3 Cost., poiché non prende in considerazione tutte le altre numerose ipotesi in cui la compensazione stessa appare essere il corollario necessario di un processo che deve concludersi in modo conforme alla giustizia sostanziale, come richiedono sia l'art. 111, primo comma, Cost., sia l'art. 6, primo comma, CEDU;

che con atto depositato in data 3 aprile 2018, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato che, in primo luogo, ha posto in rilievo che all'udienza pubblica del 7 marzo 2018 questa Corte ha esaminato due questioni di costituzionalità della stessa disposizione codicistica - rispettivamente sollevate dal Tribunale ordinario di Torino, con ordinanza del 30 gennaio 2016, e dal Tribunale di Reggio Emilia, con ordinanza del 28 febbraio 2017, sostanzialmente analoghe;

che la difesa statale osserva che la questione è comunque inammissibile per difetto di rilevanza posto che il Tribunale di Trento non ha adeguatamente motivato in ordine alla effettiva esistenza di motivi diversi da quelli indicati dall'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., che, nella fattispecie, avrebbero potuto giustificare la compensazione delle spese di lite;



che nel merito la questione è comunque infondata atteso che la limitazione delle ipotesi di compensazione a casi circoscritti e tassativamente indicati è mirata a disincentivare liti temerarie e a responsabilizzare il comportamento processuale delle parti, valorizzando nel contempo la portata deflativa della regola della soccombenza.

Considerato che sono sollevate questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, «nella parte in cui consente al giudice di compensare le spese giudiziali solo nel caso in cui vi sia soccombenza reciproca ovvero nel caso di assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti, e non anche in altri casi, quando sussistano altri giusti motivi»;

che il Tribunale rimettente assume essere violati gli artt. 3; 24, secondo comma; 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, perché la norma censurata irragionevolmente non prenderebbe in considerazione tutte le altre numerose ipotesi in cui la compensazione stessa appare il corollario necessario di un processo «che deve concludersi in modo conforme alla giustizia sostanziale» e non garantirebbe il diritto di difesa delle parti;

che questa Corte, con sentenza n. 77 del 2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 132 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 162 del 2014, nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni;

che pertanto è venuta meno, nella disposizione censurata, quella carenza normativa che - secondo il Tribunale rimettente - determinava il denunciato contrasto con gli evocati parametri costituzionali, sicché le sollevate questioni di costituzionalità sono divenute prive di oggetto;

che da ciò consegue - secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze n. 211, n. 137 e n. 38 del 2017) - la manifesta inammissibilità delle questioni stesse;

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dall'art. 13 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 (Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile), convertito, con modificazioni, in legge 10 novembre 2014, n. 162, sollevate, in riferimento agli artt. 3; 24, secondo comma; 111, primo comma e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di Trento con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 settembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

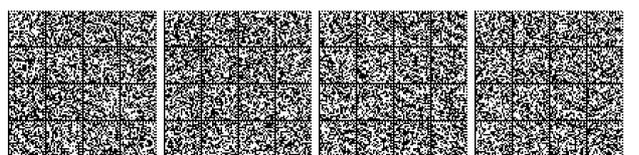
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 ottobre 2018.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 61

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'11 settembre 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Prevenzione e controllo dei danni da fauna selvatica - Misure ordinarie e straordinarie di controllo della fauna selvatica.

- Legge della Regione Puglia 29 giugno 2018, n. 28 (Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e di tutela dell'incolumità pubblica), artt. 2, comma 1, lettera c); 4, comma 1; e 5.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12 (fax 0696514000 - PEC ags.rm@mail-cert.avvocaturastato.it), ricorrente;

Contro la Regione Puglia, in persona del Presidente della giunta regionale attualmente in carica, resistente;

Per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 2, lettera c), 4, comma 1, e 5 della legge regionale Puglia 29 giugno 2018, n. 28, recante «Norme in materia di prevenzione, contenimento ed indennizzo dei danni da fauna selvatica. Disposizioni in materia di smaltimento degli animali da allevamento oggetto di predazione e tutela dell'incolumità pubblica», pubblicata nel BUR n. 89 del 5 luglio 2018.

La Regione Puglia ha approvato ed emanato la legge n. 28/2018 con cui in sedici articoli ha introdotto una serie di norme in tema di prevenzione e risarcimento dei danni causati dalla fauna selvatica, di controllo ordinario e straordinario della stessa fauna selvatica, e di smaltimento delle carcasse degli animali predati.

Senonché alcune norme di detta legge sono, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri, in contrasto con la Costituzione perché interferenti in materia appartenente a quella competenza legislativa esclusiva dello Stato che è diretta a porre standard minimi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Con il presente atto, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei ministri deve impugnare la legge regionale in questione, limitatamente alle norme in epigrafe indicate, per il seguente

MOTIVO

1) Illegittimità costituzionale degli articoli 2, lettera c), 4, comma 1, e 5 della legge regionale 29 giugno 2018, n. 28 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s) e con l'art. 118, comma 2, della Costituzione.

Le norme in questione prevedono che la Regione Puglia, per limitare i danni arrecati ai beni e alle persone, con particolare riferimento alle aziende agricole, detti misure straordinarie di controllo e contenimento della fauna selvatica in caso di inefficacia delle misure ordinarie (art. 2, lettera c).

Le misure ordinarie sono attuate dalla Regione o da suoi enti appositamente delegati, sulla base dei criteri specificamente fissati e consistenti essenzialmente nella cattura o nell'abbattimento degli esemplari di fauna selvatica che, anche per eccessiva densità della specie, comportano una continuità di danni documentata e dimostrabile, oppure che costituiscono un rischio per l'incolumità e la salute di persone o animali, oppure ancora che costituiscono un pericolo scientificamente dimostrato di ibridazione di specie protette e tutelate (art. 4, comma 1).

Le misure straordinarie invece sono date da veri e propri piani di abbattimento nei casi in cui l'ISPRA accerti l'inefficacia degli altri metodi di controllo, e sono adottati dalla Regione di concerto con i sindaci dei territori interessati (art. 5).



Di fronte a questa rivendicazione di competenza regionale, è bene ricordare qual è l'assetto delle norme statali vigenti in materia, che — va ribadito — parte dal presupposto per cui la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale.

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, intesta alle regioni il controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia; tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi: ISPRA). Solo laddove ISPRA verifichi l'inefficacia dei predetti metodi le regioni possono autorizzare piani di abbattimento, i quali devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, che potranno a propria volta avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite della stessa licenza.

In materia incide però anche la nota «direttiva Habitat» 92/42/CEE (relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche) che, tra le diverse misure di tutela delle specie, prevede un generale divieto di cattura o uccisione deliberata delle specie animali di cui all'Allegato IV, lettera a) (art. 12, par. 1, lettera a), per poi consentire agli Stati membri di introdurre deroghe a tale disposizione (e ad altre disposizioni), ferme restando alcune cautele come l'inesistenza di soluzioni alternative e la predeterminazione degli interessi in vista dei quali dette deroghe possono essere previste (art. 16).

Nell'ordinamento italiano, alla direttiva Habitat si è data attuazione in via regolamentare, mediante il decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, il quale da un lato ribadisce il divieto di cattura o di abbattimento delle specie animali elencate dall'Allegato D, lettera a) (art. 8); dall'altro, attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il potere di autorizzare deroghe a siffatto divieto (come ad altre previsioni del decreto), ancora una volta sulla base di specifiche garanzie (art. 11).

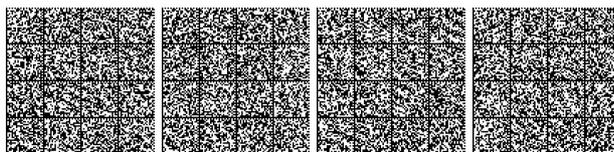
Tanto premesso, l'art. 4, comma 1, della legge regionale in epigrafe citata confligge palesemente con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 (dettato dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione), nella misura in cui omette tutte le cautele previste dal legislatore statale in ordine alle attività di controllo, ossia il carattere necessariamente selettivo delle stesse, la priorità dei metodi ecologici rispetto agli abbattimenti (cui consegue l'eccezionalità di questi ultimi), il parere di ISPRA.

Il ruolo dell'ISPRA, si ricorda, ritenuto non eludibile dalla costante giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale 14 giugno 2017 n. 139; Corte costituzionale 12 dicembre 2013 n. 303; Corte costituzionale 12 dicembre 2012 n. 278) al fine del rispetto dei limiti imposti alla legislazione regionale.

Ulteriore profilo di evidente incostituzionalità consiste poi nella configurazione in capo alla regione, ovvero a enti eventualmente delegati, di poteri di controllo (e dunque anche di abbattimento) delle specie, senza escludere quelle per le quali il potere di deroga al divieto di cattura e di abbattimento è riservato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in forza del decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 1997. In tema si osservi che, versando la fattispecie in esame nella materia esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, è allo Stato che spetta l'allocazione delle relative funzioni amministrative: sicché certamente le regioni non possono, senza che sia ad esse esplicitamente consentito, avocare a sé funzioni amministrative statali. Così facendo, dunque, le disposizioni regionali violano l'art. 118, comma 2, Cost., oltre che l'art. 117, comma 2, lettera s).

Parimenti incostituzionali per violazione della competenza esclusiva dello Stato sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema risultano poi gli articoli 2, comma 1, lettera c), e 5 della legge regionale in epigrafe, nella parte in cui prevedono misure straordinarie di controllo e di contenimento della fauna selvatica nel caso di riscontrata inefficacia delle misure ordinarie per limitare i danni ivi qualificati.

Dette norme, in quanto introducono una fattispecie di controllo straordinario non prevista dall'art. 19, comma 2 della legge n. 157 del 1992, peraltro ancora una volta senza escludere dalle misure le specie per le quali il potere di autorizzare la cattura e l'uccisione è rimesso in via esclusiva al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi della sopra richiamata disciplina statale attuativa della direttiva Habitat, eccedono dalle competenze legislative della regione e pertanto ledono la potestà dello Stato assicurata dall'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.



P.Q.M.

La Presidenza del Consiglio dei ministri come sopra rappresentata e difesa conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della legge della Regione Puglia 28 giugno 2018, n. 28 in epigrafe elencate e nel presente atto specificamente censurate.

Roma, 3 settembre 2018

L'Avvocato dello Stato: CORSINI

18C00218

N. 62

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 settembre 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Impiego pubblico - Norme della Regione Toscana - Capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti - Trattamento economico del personale in assegnazione temporanea - Irrilevanza, nella dotazione organica, dei dipendenti regionali in assegnazione temporanea, ai fini del computo per il conferimento di incarichi dirigenziali.

- Legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 (Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato. Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti), artt. 5, comma 1, e 6, comma 2.

Ricorso ex art. 127 della costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80188230587) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12.

Contro la Regione Toscana, in persona del Presidente della Regione *pro tempore*, domiciliato per la carica presso la sede della Regione, in Piazza del Duomo, 10 - Firenze, cap. 50122, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, e dell'art. 6, comma 2, della legge della Regione Toscana 29 giugno 2018, n. 32 recante «Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato.

Modifiche alla l.r. n. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti», pubblicata sul B.U.R. n. 28 dell'11 luglio 2018, come da delibera del Consiglio dei ministri adottata nella seduta del 6 settembre 2018.

In data 11 luglio 2018 è stata pubblicata sul B.U.R. n. 28 della Regione Toscana, la legge regionale del 29 giugno 2018, n. 32 intitolata «Disposizioni in materia di reclutamento speciale finalizzate al superamento del precariato.

Modifiche alla l.r. 1/2009 in materia di capacità assunzionale e assegnazione temporanea dei dipendenti».

Gli articoli 5 e 6 della predetta legge dispongono quanto segue:

«Art. 5 (Capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti). – Inserimento dell'art. 22-*bis* nella L.R. 1/2009.

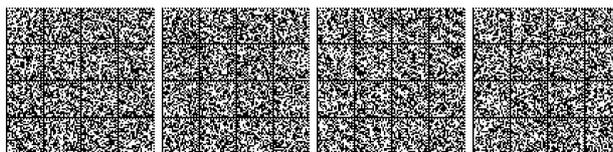
1. Dopo l'art. 22 della L.R. n. 1/2009 è inserito il seguente: «Art. 22-*bis* (Capacità assunzionale della Regione e degli enti dipendenti).

1. La Giunta regionale definisce annualmente, con deliberazione, la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, nel rispetto della normativa vigente e degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza contabile. La capacità assunzionale complessiva è ripartita in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente.».

«Art. 6 (Assegnazione temporanea. Modifiche all'art. 29 della L.R. 1/2009). – 1. La rubrica dell'art. 29 della L.R. 1/2009 è sostituita dalla seguente: «Mobilità, comando, distacco e assegnazione temporanea. Aspettativa per rapporti di lavoro presso altra pubblica amministrazione».

2. Dopo il comma 9 dell'art. 29 della L.R. 1/2009 sono inseriti i seguenti:

«9-*bis*. La Regione, sulla base di appositi protocolli, può disporre, per singoli progetti di interesse specifico dell'Amministrazione, l'assegnazione temporanea di personale presso altre pubbliche amministrazioni o imprese private, previo assenso del personale interessato. Il personale conserva il trattamento economico, anche accessorio, in godimento alla data di assegnazione. I relativi oneri finanziari sono a carico dell'ente o impresa a cui il personale regionale è assegnato. La durata dell'assegnazione temporanea è definita entro il periodo di vigenza del protocollo, che non può superare la durata della legislatura.



9-ter. La Regione, sulla base di appositi protocolli, può utilizzare personale in assegnazione temporanea proveniente da altre pubbliche amministrazioni. Il personale conserva il trattamento economico, anche accessorio, in godimento alla data di assegnazione. I relativi oneri finanziari sono a carico del bilancio regionale. La durata dell'assegnazione temporanea è definita entro il periodo di vigenza del protocollo, che non può superare la durata della legislatura.

9-quater. Il posto in dotazione organica del dipendente regionale in assegnazione temporanea resta indisponibile per tutta la durata della stessa.

Il personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione non ricopre posti in dotazione organica e non rileva ai fini del rispetto dei limiti di cui all'art. 18-bis.».

Il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni contenute negli articoli 5 e 6 della legge, siano illegittime per contrasto con diverse disposizioni costituzionali (indicate in relazione a ciascun articolo impugnato); pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

1. L'art. 5, comma 1, della legge in esame, ha introdotto l'art. 22-bis alla legge regionale n. 1 del 2009, in base alla quale è previsto che alla Giunta regionale spetta di definire annualmente la capacità assunzionale propria e degli enti dipendenti, nel rispetto della normativa vigente e degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza contabile, con la precisazione che la capacità assunzionale «complessiva» è ripartita in relazione alle specifiche esigenze organizzative di ciascun ente.

La disposizione in esame, laddove definisce la capacità assunzionale della regione e degli enti da essa dipendenti in misura «complessiva», contrasta palesemente con i principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nell'art. 1, comma 228, legge n. 208 del 2015, che consente la determinazione del fabbisogno in relazione a ciascuna singola Amministrazione, senza possibilità di compensazioni o travaso tra più Amministrazioni.

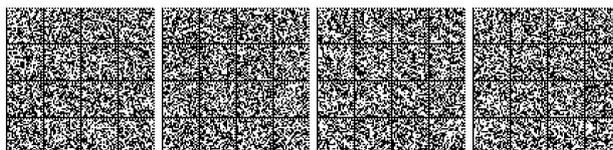
L'art. 1 comma 1 legge n. 208/2015 prevede, infatti, che le Regioni e gli Enti locali «possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente».

Sulla valenza dei vincoli posti dall'art. 1, comma 228 della legge n. 208/2015, codesta Ecc. Corte costituzionale ha già avuto modo di esprimersi con la recente sentenza n. 1/2018 emessa nel giudizio di costituzionalità di altra legge della Regione Toscana (la l.r. n. 72/2016), contenente anch'essa una deroga ai vincoli statali posti dal richiamato art. 1, comma 228, della legge n. 208.

Ebbene nella sentenza n. 1/2018 del 2015 nella quale è stata ribadita l'inderogabilità dei vincoli suddetti da parte della Regione. In particolare la Corte in tale sentenza ha ribadito l'infondatezza dell'assunto secondo cui la norma scrutinata troverebbe legittimazione nella competenza della Regione Toscana in materia di organizzazione amministrativa degli enti pubblici regionali, «atteso il riscontrato carattere recessivo di tale competenza rispetto ad una disposizione che questa Corte ha riconosciuto costituire espressione della competenza statale in materia di coordinamento di finanza pubblica» (punto 8.1 del Considerato in diritto), con l'ulteriore affermazione secondo la quale «solo lo stesso legislatore nazionale può prevedere diversificate modalità applicative, ovvero circoscritte deroghe temporalmente limitate ai vincoli assunzionali da esso disposti, dettando, inoltre, specifiche modalità attuative al fine di verificare l'impatto finanziario» (punto 8.2 del Considerato in diritto).

Sul punto, peraltro, si evidenzia che, anche sulla base di quanto previsto dall'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall'art. 4 del decreto legislativo n. 75/2017, ciascuna pubblica amministrazione «adotta il piano triennale dei fabbisogni di personale (quindi in nessun caso in forma cumulativa con altre amministrazioni) in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance» e «il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente», come peraltro confermato anche dalle linee di indirizzo definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 maggio 2018, ai sensi dell'art. 6-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, come inserito dall'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 75/2017.

Il generico richiamo alla ripartizione delle predette cumulate capacità assunzionali, alla sola condizione di «specifiche esigenze organizzative di ciascun ente» senza alcun obiettivo parametro finanziario di rinvio alla vigente normativa in materia di limitazioni alla spesa di personale (ad esempio: art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006) potrebbe determinare una maggiore spesa di personale a tempo indeterminato, di natura strutturale e permanente nel tempo, che potrebbe non essere sostenibile, specialmente per gli enti regionali medio piccoli e con ridotti spazi di bilancio, negli anni successivi a quello di utilizzo delle maggiori facoltà assunzionali acquisite, in aggiunta alle proprie, dalla Regione o da altri enti dipendenti dalla medesima.



Sul punto si evidenzia infine che, nei casi in cui il legislatore ha inteso riconoscere specifiche necessità di tutela finalizzate al buon andamento delle attività istituzionali di enti ed agenzie regionali, è intervenuto direttamente con norma nazionale consentendo deroghe alla vigente normativa nazionale in materia di turn over delle pubblica amministrazione. In tal senso, a titolo di esempio, si richiama la specifica, ma coordinata, deroga alle ordinarie regole che consente la possibilità di incrementare le facoltà assuzionali delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) prevista dall'art. 1, comma 563, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018).

Pertanto l'art. 5, comma 1, della legge in esame, nel derogare alle citate disposizioni statali che pongono vincoli alla capacità di assunzione delle Regioni e Enti locali, viola l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato la definizione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

2. L'art. 6, comma 2, della legge in esame, ha introdotto, nella l.r. n. 1/2009, i commi *9-ter* e *9-quater*. Anche tali disposizioni sono censurabili per i motivi che saranno di seguito esposti.

2.1. Il comma *9-ter* introdotto nell'art. 29 della legge regionale n. 1/2009 facoltizza la Regione, sulla base di appositi protocolli, ad utilizzare personale in assegnazione temporanea proveniente da altre Pubbliche amministrazioni, precisando che «il personale conserva il trattamento economico, anche accessorio, in godimento alla data di assegnazione».

La disposizione viola le disposizioni costituzionali sotto vari profili.

Occorre premettere che la vigente disciplina contrattuale relativa al comparto Funzioni locali non prevede una specifica regolamentazione dell'istituto del comando, o istituti simili; si richiama quanto stabilito dall'art. 70, comma 12, del decreto legislativo n. 165/2001, il quale dispone che l'ente che utilizza il personale deve rimborsare all'amministrazione di appartenenza del lavoratore gli oneri relativi al trattamento fondamentale come determinato in base al CCNL allo stesso direttamente applicabile.

Analoga disposizione non è prevista anche per il trattamento accessorio, ma secondo una regola generale ormai consolidata nella prassi applicativa, viene corrisposto al dipendente il trattamento accessorio dall'ente presso il quale lo stesso rende la sua prestazione, al fine di evitare situazioni di disparità di trattamento tra lavoratori addetti ai medesimi compiti.

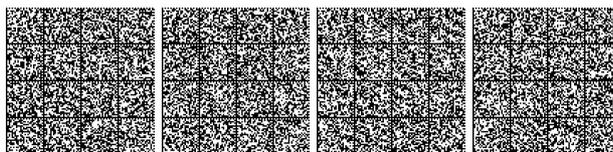
Dunque, la disposizione regionale in esame nel derogare alla menzionata disposizione del decreto legislativo n. 165/2001 che costituisce un principio al quale il legislatore regionale deve fare riferimento, viola sia l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, sia il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto crea una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per la generalità delle altre amministrazioni pubbliche.

2.2. Nell'introdurre il comma *9-quater* all'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2009, la norma scrutinata stabilisce che «il posto in dotazione organica del dipendente regionale in assegnazione temporanea resta indisponibile per tutta la durata della stessa. Il personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione non ricopre posti in dotazione organica e non rileva ai fini del rispetto dei limiti di cui all'art. 18-*bis* della legge regionale n. 1/2009».

La norma regionale in esame, nel neutralizzare le unità di personale dirigenziale di altre amministrazioni pubbliche in assegnazione temporanea presso la Regione ai fini del computo della quota del 10 per cento prevista dall'art. 19, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001, consente di fatto la copertura di posti di funzione dirigenziale a personale esterno senza alcun limite percentuale.

Al riguardo, si fa presente che l'art. 18-*bis* della legge regionale n. 1/2009 (Comando e trasferimento dei dirigenti), nel richiamare, parzialmente, quanto previsto dall'art. 19, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001, dispone che «gli incarichi dirigenziali possono essere conferiti nel limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti e dei direttori della Giunta regionale, a dirigenti di altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, previo collocamento fuori ruolo, aspettativa non retribuita, comando o analogo provvedimento, secondo i rispettivi ordinamenti».

Sul punto, peraltro, si fa presente che il citato art. 18-*bis* della legge regionale n. 1/2009 non risulta recepire nemmeno le modificazioni normative nel tempo apportate al citato art. 19, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 165/2001, le quali prevedono l'elevazione al 15 per cento della percentuale di conferimento dei posti dirigenziali di prima fascia a dirigenti esterni (art. 29, comma 3, della legge n. 221/2015), nonché la possibilità di ulteriore elevazione dei suddetti limiti percentuali fino ad un massimo del 25 per cento per i posti dirigenziali di prima fascia e del 18 per cento per i posti dirigenziali di seconda fascia, con contestuale diminuzione delle corrispondenti percentuali fissate per il conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni di cui all'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 (art. 3 comma 1, lettera *t*), della legge n. 145/2002, come sostituito dall'art. 2, comma 8-*ter*, del decreto-legge n. 101/2013, e art. 1, comma 94, della legge n. 107/2015).



La norma regionale in esame, pertanto, non rispettando i limiti fissati dalla legislazione statale per il conferimento di incarichi dirigenziali al personale proveniente da altre pubbliche amministrazioni in assegnazione temporanea presso la Regione, contrasta con la menzionata norma del decreto legislativo n. 165/2001 che rappresenta il principio al quale il legislatore regionale deve fare riferimento, e viola sia l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, sia il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto crea una disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per la generalità delle altre amministrazioni pubbliche.

Per i motivi esposti le norme regionali sopra indicate devono essere impugnati dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 5, comma 1 e 6, comma 2 della L.R. Toscana 11 luglio 2018, n. 32 per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 6 settembre 2018.

Roma, 10 settembre 2018

L'Avvocato dello Stato: DE SOCIO

18C00219

N. 145

Ordinanza dell'11 giugno 2018 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Comune di Fano, Comitato di Fano unita e Comitato cittadino mondolfese contro Regione Marche ed altri

Comuni, Province e Città metropolitane - Norme della Regione Marche - Variazioni territoriali - Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo - Approvazione con legge della variazione circoscrizionale all'esito del referendum consultivo delle popolazioni interessate.

- Legge della Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali).

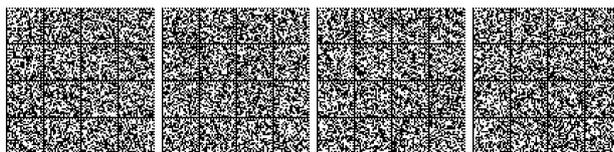
IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE QUINTA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 2019 del 2016, proposto da Comune di Fano, in persona del dirigente delegato agli affari legali *ex art.* 32, comma 27, dello statuto comunale, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Alessandra Sandulli, Antonio D'Atena e Federico Romoli, con domicilio eletto presso lo studio della prima, in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 349;

Contro Regione Marche, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Romano, Paolo Costanzi e Maria Grazia Moretti, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, via Morichini, n. 41;

Nei confronti Comune di Mondolfo, in persona del sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Diego Vaiano e Alberto Clini, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Roma, lungotevere Marzio, n. 3;



Vitali Gabriele, in proprio e quale legale rappresentante del Comitato pro Marotta unita, rappresentato e difeso dagli avvocati Maurizio Miranda e Francesco Galanti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Elisa Neri, in Roma, via dei Gracchi, n. 130;

Comitato civico Fano unita, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Edoardo Mensitieri, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Bonaccio, in Roma, piazzale Clodio, n. 56;

Comitato cittadino mondolfese, Associazione città futura Marotta-Mondolfo, Attraverso Marotta - Associazione per la progettazione del territorio, Consorzio concessionari arenili demaniali Marotta, Gruppo turistico Marotta, Associazione Malarupta, non costituiti in giudizio;

Per la riforma della sentenza del tribunale amministrativo regionale Marche, Sezione I, n. 660/2015, resa tra le parti, concernente il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua conseguente incorporazione nel Comune di Mondolfo.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Marche, del Comune di Mondolfo, di Gabriele Vitali e del Comitato civico Fano unita;

Vista la sentenza non definitiva 23 agosto 2016, n. 3678, con cui la Sezione ha parzialmente accolto il ricorso del Comune di Fano;

Vista l'ordinanza 23 agosto 2016, n. 3679, con cui la Sezione ha rimesso alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale delle Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali);

Vista la sentenza della Corte costituzionale 12 gennaio 2018, n. 2, con cui le questioni di legittimità costituzionale della legge regionale delle Marche 23 giugno 2014, n. 15, sono state dichiarate inammissibili, e, in accoglimento del conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Marche contro la sentenza non definitiva 23 agosto 2016, n. 3678, quest'ultima è stata annullata;

Visto l'atto di riassunzione del giudizio del Comune di Fano;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 aprile 2018 il consigliere Fabio Franconiero e uditi per le parti gli avvocati Maria Alessandra Sandulli, Michele Romano e Francesca Santorelli, su delega dell'avvocato Miranda, Diego Vaiano e Edoardo Mensitieri;

PREMESSO IN FATTO

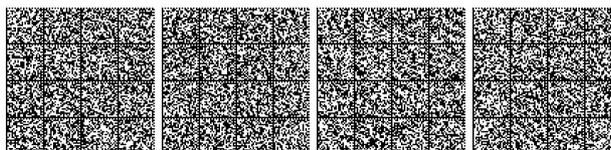
il Comune di Fano ha impugnato gli atti del procedimento *ex art.* 133, comma 2, della Costituzione che ha condotto al distacco dal proprio territorio della frazione di Marotta e l'incorporazione della stessa nel confinante Comune di Mondolfo;

il distacco è stato dichiarato dalla Regione Marche con legge regionale 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali), dopo che il giorno 9 marzo 2014 si è tenuto il *referendum* consultivo previsto dalla citata disposizione della Costituzione [e dell'art. 20 della legge regionale 5 aprile 1980, n. 18 (Norme sui *referendum* previsti dallo Statuto)] tra le «popolazioni interessate», con l'espressione a favore del distacco del 67,3% dei votanti;

il Comune di Fano censura le modalità con cui la Regione Marche ha individuato gli elettori chiamati ad esprimersi sulla proposta di mutamento delle circoscrizioni dei due comuni interessati (delibera del consiglio regionale n. 87 del 22 ottobre 2013), e dunque a partecipare alla consultazione referendaria ai sensi delle citate disposizioni della Costituzione e di legge regionale;

al riguardo va precisato che la Regione aveva originariamente delimitato gli aventi diritto al voto ai soli residenti della frazione di Marotta, promotori dell'iniziativa di legge n. 77 del 2011 sulla cui base la procedura per il distacco era stata avviata (delibera del consiglio regionale n. 61 del 15 gennaio 2013);

successivamente, a seguito della sospensiva emessa dal Tribunale amministrativo regionale delle Marche adito in primo grado dal Comune di Fano (ordinanza 19 aprile 2013, n. 160), il consiglio regionale, previa revoca dell'originaria delibera indittiva, aveva esteso la consultazione alle frazioni limitrofe dei due comuni interessati dal distacco, con la delibera consiliare n. 87 del 22 ottobre 2013, impugnata dal Comune di Fano con motivi aggiunti;



con la sentenza in epigrafe è stato respinto il ricorso e motivi aggiunti proposti dal Comune di Fano, ritenendo anche manifestamente infondate tutte le censure di illegittimità costituzionale dedotte dall'amministrazione ricorrente in ordine alla citata legge regionale n. 15 del 2014, dichiarativa del distacco e alla legge regionale regolatrice dei *referendum* consultivi previsti dallo statuto della Regione Marche, n. 18 del 5 aprile 1980 (Norme sui *referendum* previsti dallo Statuto);

il conseguente appello del Comune di Fano è stato accolto in parte da questa Sezione con la sentenza non definitiva del 23 agosto 2016, n. 3678, indicata in epigrafe;

con tale pronuncia la delibera consiliare di indizione n. 87 del 22 ottobre 2013 è stata ritenuta illegittima per violazione dell'art. 133, comma 2, Costituzione, e per eccesso di potere per insufficienza ed illogicità della motivazione, perché non sono stati chiamati ad esprimere il voto consultivo tutti i cittadini residenti nei due comuni interessati dalla modifica circoscrizionale;

con la coeva ordinanza del 23 agosto 2016, n. 3679, la Sezione ha invece sollevato questioni di legittimità costituzionale nei confronti della legge regionale dichiarativa del distacco, in relazione agli articoli 3, 113, commi 1 e 2, e 133, comma 2, della Costituzione;

con la sentenza 12 gennaio 2018, n. 2, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità ed ha invece accolto il ricorso (previamente riunito) per conflitto di attribuzioni promosso da Regione Marche contro la sentenza non definitiva, che è stata conseguentemente annullata;

a fondamento di questa duplice statuizione la Corte costituzionale ha rilevato che:

I) la legge di variazione delle circoscrizioni dei comuni *ex art.* 133, comma 2, Costituzione, non è inquadrabile nello schema della legge-provvedimento e cioè «di mena approvazione di un atto amministrativo», trattandosi di una vera e propria legge regionale in senso formale e sostanziale, espressione «di una scelta politica del Consiglio regionale», sebbene adottata all'esito di un procedimento aggravato dal *referendum* consultivo;

II) pertanto, sebbene il sindacato del giudice amministrativo sulla consultazione referendaria sia in astratto ammissibile, per ragioni di accesso immediato alla tutela giurisdizionale, lo stesso deve necessariamente arrestarsi una volta entrata in vigore la legge di variazione circoscrizionale: «i vizi della delibera di indizione del *referendum* consultivo si traducono in un vizio formale della legge», conoscibili in via esclusiva dalla Corte costituzionale;

III) conseguentemente, le questioni di costituzionalità sollevate da questa Sezione con l'ordinanza 23 agosto 2016, n. 3679, risultavano inficiate dall'errato presupposto che il *referendum* consultivo costituisse «oggetto e contenuto della legge di variazione», anziché un suo mero «presupposto procedimentale»;

IV) per contro, il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Marche è stato accolto sul rilievo che non spetta al giudice amministrativo annullare il *referendum* consultivo, dal momento che quest'ultimo è un atto «che si colloca nell'ambito del procedimento legislativo e che costituisce una fase indispensabile di questo», per cui in presenza di eventuali vizi di legittimità lo stesso giudice è invece tenuto a «sollevare di fronte a questa Corte questione di legittimità costituzionale della ormai intervenuta legge di variazione circoscrizionale per vizio procedimentale, cioè per violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost.»;

dopo la pronuncia della Corte costituzionale il Comune di Fano ha riassunto il giudizio e chiesto che sia sollevata davanti alla stessa Corte la questione di legittimità costituzionale della citata legge regionale n. 15 del 2014, dichiarativa del distacco dal proprio territorio della Frazione di Marotta, per violazione degli articoli 3 e 133, comma 2, Costituzione, a causa della violazione nel caso di specie della regola generale elaborata dalla giurisprudenza costituzionale «della partecipazione totalitaria alla consultazione referendaria della popolazione dei Comuni interessati» e, contemporaneamente, dell'irragionevole esclusione di gran parte dei residenti nei due comuni interessati;

tutte le parti costituite hanno depositato memorie;

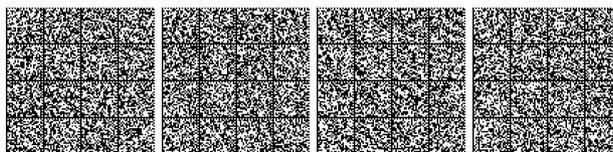
si sono opposti alla nuova rimessione alla Corte la Regione Marche, il Comune di Mondolfo e il Comitato pro Marotta unita, mentre ha dichiarato di aderirvi il Comitato civico Fano unita.

Considerato in diritto la delibera consiliare n. 87 del 22 ottobre 2013, che ha indetto il *referendum* consultivo all'esito del quale è stato dichiarato il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la relativa incorporazione nel Comune di Mondolfo ha individuato quali «popolazioni interessate» alla proposta di variazione circoscrizionale ai sensi dei citati articoli 133, comma 2, Costituzione, e 20 legge regionale n. 18 del 1980, oltre ai residenti nella frazione oggetto della proposta medesima, coloro che risiedono «nelle zone immediatamente contigue» (sezioni elettorali nn. 55, 63, 64, 48 e 47 del Comune di Fano; nn. 12, 11, 10 e 9 del Comune di Mondolfo);

in relazione a questi ultimi è stato ritenuto sussistente un «interesse qualificato a partecipare alla consultazione», in relazione ai seguenti profili:

1) fruizione delle infrastrutture presenti nella frazione di Marotta, precedentemente individuati in un istituto scolastico e in una farmacia comunale, a differenza degli altri abitanti del Comune di Fano;

2) condivisione con i residenti nel Comune di Mondolfo dei servizi pubblici ivi esistenti;



3) interesse ad avere un'amministrazione omogenea della zona «di particolare interesse turistico ed economico», considerata la sua conformazione territoriale di «fascia costiera attualmente divisa tra i due comuni (lunga circa 3 chilometri)»;

la delibera ha invece escluso che «gli abitanti delle zone diverse da quelle predette, in entrambi i comuni coinvolti» siano portatori del medesimo interesse ad essere consultati, poiché «fruiscono di analoghi servizi più prossimi alle rispettive zone di residenza» ed inoltre «non appaiono direttamente incisi, sotto alcun aspetto, dall'attuale divisione amministrativa, o dal venir meno di essa»;

con riguardo alle «infrastrutture» presenti nel territorio della frazione da distaccare la delibera ha precisato che ivi esiste un unico istituto scolastico frequentato da alunni provenienti «dalla stessa area che chiede il distacco, e dalle contigue zone di Ponte Sasso e Marotta di Mondolfo»; e che l'unica farmacia ivi ubicata raccoglie parimenti lo stesso bacino di utenza e in seguito al distacco non vi sarebbero ripercussioni per il Comune di Fano con riguardo al rapporto con la popolazione residente previsto dalla legge 2 aprile 1969, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico);

in precedenza la medesima delibera aveva fornito la seguente rappresentazione della realtà territoriale ed amministrativa sulla quale la proposta di variazione circoscrizionale era destinata ad intervenire:

(i) Marotta è sul piano amministrativo ripartita tra i Comuni di Fano e Mondolfo e il confine «divide esattamente alla metà il centro della frazione», mentre l'80% ricade nel territorio di quest'ultimo Comune; inoltre, la stessa frazione costituisce «la parte territorialmente più rilevante del Comune di Mondolfo [...] mentre costituisce una parte trascurabile del ben più esteso Comune di Fano»;

(ii) a livello geografico, la distanza di Marotta da quest'ultimo è maggiore rispetto al primo (rispettivamente 14 e 6 chilometri);

(iii) il litorale di Marotta rappresenta l'unico sbocco al mare per il Comune di Mondolfo, e per contro, «una parte trascurabile della ben più estesa zona costiera del Comune di Fano»;

(iv) sul piano demografico, il distacco della frazione di Marotta, con una popolazione di circa 3.000 residenti, avrebbe ricadute trascurabili sul Comune di Fano, la cui popolazione è di 63.000 abitanti;

(v) la situazione di divisione amministrativa di Marotta ha comportato l'applicazione di diversi strumenti di governo territoriale e di organizzazione e gestione dei servizi alla collettività, oltre che «un diverso trattamento fiscale per cittadini dello stesso abitato», con il risultato complessivo di «evidenti ripercussioni negative sullo sviluppo sociale ed economico del territorio»;

la delibera di indizione ha poi posto in rilievo le circostanze per cui il distacco di Marotta da Fano non produrrebbe uno smembramento territoriale di quest'ultimo Comune, dal momento che il nuovo confine circoscrizionale verrebbe posto «lungo un canale demaniale» e che la frazione di Marotta di Fano costituisce già un'unica realtà sociale e territoriale con la frazione di Marotta di Mondolfo», il cui Comune già amministra «la parte più consistente di tale territorio»;

tanto premesso la Sezione ritiene che le questioni di legittimità costituzionale formulate dal Comune di Fano nell'atto di riassunzione del giudizio dopo la sentenza della Corte costituzionale del 12 gennaio 2018, n. 2, siano rilevanti e non manifestamente infondate ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

I - Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità sollevate dal Comune di Fano.

la rilevanza delle questioni discende dalla stessa pronuncia della Corte costituzionale ora richiamata;

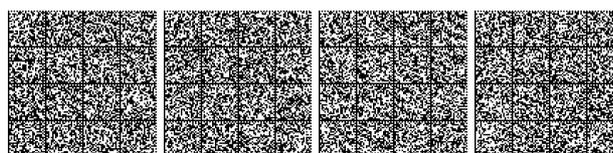
in estrema sintesi, in essa è stato affermato, in accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Marche, che una volta intervenuta la legge di variazione delle circoscrizioni comunali il giudice amministrativo adito per l'annullamento degli atti di indizione del *referendum* consultivo è tenuto a «sollevare di fronte a questa Corte questione di legittimità costituzionale (...) per vizio procedimentale, cioè per violazione dell'art. 133, secondo comma, Cost.» (§ 9.1 della parte in diritto);

come chiarito in detta pronuncia, il sindacato di legittimità nei confronti del *referendum* consultivo, originariamente devolute alla cognizione del giudice amministrativo, deve essere trasferito davanti alla Corte costituzionale, sotto il profilo di motivi di illegittimità costituzionale della legge dichiarativa modificativa delle circoscrizioni comunali, in via derivata rispetto al presupposto procedimentale costituito appunto da tale consultazione referendaria;

in caso contrario l'amministrazione comunale che contesta la variazione sarebbe priva di tutela giurisdizionale;

la rilevanza della questione non è poi esclusa dalle eccezioni pregiudiziali sollevate dal sig. Vitali e dal Comune di Mondolfo;

il primo sostiene che le questioni di legittimità costituzionale non coperte dal giudicato interno sono solo quelle relative alle infrastrutture esistenti presso la frazione di Marotta, perché tutte le altre, dedotte a mezzo dei motivi aggiunti in primo grado, sono dirette, per errore percettivo dell'amministrazione ricorrente, ad una bozza della delibera di indizione del *referendum* consultivo, mentre quelle sollevate da questa Sezione con l'ordinanza di rimessione del 23 agosto 2016, n. 3769 (limitata estensione territoriale e demografica dell'area di Marotta; ragione fiscale; peculiarità geografiche ed insediative della frazione di Marotta) non erano state dedotte né in primo grado, né tanto meno nel presente appello;



in contrario la Sezione evidenzia che con il proprio atto di motivi aggiunti il Comune di Fano ha formulato censure sufficientemente specifiche nei confronti della decisione della Regione Marche di limitare la consultazione referendaria alle sole popolazioni limitrofe della frazione interessata, sia per violazione del principio costituzionale che imporrebbe la partecipazione di tutti i residenti dei comuni interessati, sia per il difetto di motivi specifici della deroga a tale principio, con argomentazioni riferibili alle ragioni espresse nella delibera consiliare di indizione n. 87 del 22 ottobre 2013 (in particolare i motivi aggiunti primo, secondo e terzo);

tali censure sono state quindi riproposte nel quarto motivo d'appello, con rituale devoluzione in secondo grado, pertanto, delle medesime questioni;

sul punto va ancora precisato che nell'individuare le questioni di costituzionalità da rimettere alla Corte costituzionale il giudice *a quo* non può poi ritenersi vincolato in modo pedissequo alla prospettazione che di essa ne dia la parte, ma può sviluppare in modo autonomo le argomentazioni atte ad illustrarne la non manifesta infondatezza, nell'ambito delle disposizioni costituzionali che la parte medesima reputa violate;

il Comune di Mondolfo sostiene invece che le censure formulate dal Comune di Fano sollecitino un sindacato del giudice amministrativo di tipo sostitutivo rispetto a legittime determinazioni del Consiglio regionale;

in contrario va rilevato che il Comune di Fano si è limitato a contestare sul piano della legittimità costituzionale l'individuazione delle popolazioni interessate alla proposta di variazione circoscrizionale, per contrasto con gli articoli 133, comma 2, e 3 della Costituzione, in ragione del fatto che non sono state chiamati ad esprimersi tutti gli elettori dei due comuni interessati dalla variazione circoscrizionale e che è stata irragionevolmente esclusa la maggior parte delle popolazioni interessate;

le stesse difese che il Comune di Mondolfo svolge a sostegno della propria eccezione si pongono sul piano delle questioni di costituzionalità prospettate dall'amministrazione appellante, che spetta tuttavia all'esclusiva competenza della Corte costituzionale definire, come da essa statuito nella più volte citata sentenza 12 gennaio 2018, n. 2 (e come si preciserà *infra*).

II - Sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate dal Comune di Fano.

oltre che rilevante la Sezione ritiene non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità prospettate dal Comune di Fano;

al riguardo occorre premettere che nel caso di specie il presupposto in questione risulta strettamente correlato a quello della rilevanza esaminato in precedenza;

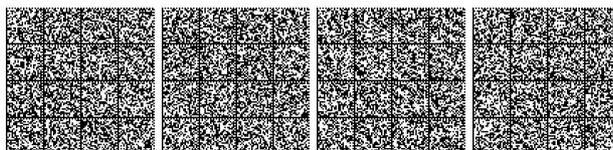
con la sentenza del 12 gennaio 2018, n. 2, la Corte ha infatti riservato a sé il sindacato sul procedimento di modificazione delle circoscrizioni comunali, allorché questo pervenga a conclusione, con la legge regionale emessa all'esito del *referendum* consultivo ex art. 133, comma 2, Costituzione;

più precisamente, con la pronuncia resa in relazione al presente contenzioso, la Corte ha infatti affermato che il «non corretto svolgimento del *referendum*, una volta entrata in vigore la legge, si traduce in un vizio procedimentale di quest'ultima», ovvero in un «vizio formale della legge», per cui il sindacato giurisdizionale contro gli atti del *referendum* consultivo, dalla sede amministrativa inizialmente individuata dalla parte ricorrente, «muta di segno», per essere devoluto in via esclusiva alla Corte costituzionale, attraverso l'incidente di costituzionalità ad iniziativa del giudice amministrativo adito (§ 6 della parte in diritto della sentenza 12 gennaio 2018, n. 2);

la Corte ha poi specificato che questa soluzione si impone tanto nel caso in cui le censure di legittimità formulate nei confronti del procedimento referendario traggano origine dai criteri stabiliti dalla legge regionale per il relativo svolgimento, quanto nel caso - che ricorre in concreto nel presente giudizio - in cui «una tale legge (...) si limiti a riprodurre il contenuto dell'art. 133, secondo comma, Cost.» (§ 7 della sentenza);

in quest'ultima ipotesi - ha ulteriormente precisato la Corte - «il giudice amministrativo verificherà direttamente la legittimità della delibera di indizione del *referendum* alla stregua dell'art. 133, secondo comma, Costituzione, sempre come interpretato da questa Corte», salvo il caso in cui sopravvenga la legge regionale che dichiara la variazione circoscrizionale, in relazione al quale «gli asseriti vizi della delibera di indizione del *referendum* diventano vizi del procedimento legislativo, e il giudice dovrà sollevare questione di legittimità costituzionale sulla legge di variazione» (*ibidem*);

a fronte dell'assetto così delineato dalla Corte costituzionale dei rapporti tra *referendum* consultivo e legge regionale, nell'ambito del procedimento ex art. 133, comma 2, Costituzione, in cui in sostanza le questioni di legittimità costituzionale vedono attenuato il loro carattere di incidentalità rispetto al giudizio *a quo*, il riscontro del requisito della non manifesta infondatezza, spettante ai sensi del citato art. 23, legge n. 87 del 1953, al giudice adito in questa sede, tende inevitabilmente a sovrapporsi con la competenza esclusiva sugli atti del *referendum* consultivo che la Corte medesima ha riservato a sé, quale aggravamento procedimentale della legge regionale di variazione circoscrizionale;



ciò, inoltre, si impone al fine di evitare che l'amministrazione ricorrente sia privata del diritto *ex* articoli 24 e 113, Costituzione, ad avere «un giudice» che si pronunci nel merito delle censure dallo stesso sollevate rispetto ad un procedimento all'esito del quale ha subito una diminuzione della propria consistenza territoriale e demografica;

prova di ciò si trae dal contenuto delle difese scritte e orali (all'udienza di discussione del 19 aprile 2018) svolte dalle parti, ed in particolare di quelle (pubbliche e private) resistenti;

come accennato in precedenza esse vertono nel merito delle questioni di legittimità prospettate dal Comune di Fano nei confronti dei criteri e delle ragioni che la Regione Marche ha seguito nell'individuare le popolazioni interessate alla consultazione referendaria;

si tratta dunque di profili su cui unica competente a pronunciarsi è la Corte costituzionale;

la Sezione ritiene pertanto che un residuo ambito di operatività della deliberazione di non manifesta infondatezza ai sensi del più volte citato art. 23, legge n. 87 del 1953, delle questioni di costituzionalità sollevate dal Comune di Fano nel presente giudizio debba arrestarsi ad una verifica estrinseca di mera pertinenza e plausibilità delle questioni prospettate rispetto alle norme costituzionali e ai principi generali della materia;

tutto ciò premesso il vaglio spettante a questo giudice amministrativo non può che essere nel senso che le questioni di legittimità costituzionale poste dal Comune ricorrente debbano essere rimesse alla Corte costituzionale;

in particolare la non manifesta infondatezza delle questioni poste dal Comune di Fano, come sopra precisate, si trae dalla ricognizione della giurisprudenza costituzionale formatasi con riguardo all'art. 133, comma 2, Costituzione;

dai precedenti della Corte costituzionale relativi a tale disposizione (che prevede che al *referendum* consultivo attraverso il quale le «popolazioni interessate» sono chiamate ad esprimersi sulla proposta di legge regionale di variazione delle circoscrizioni comunali) si ricava che la regola generale è quella secondo cui le stesse vanno individuate nei residenti dei comuni coinvolti;

ciò è stato affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 15 settembre 1995, n. 433;

in questa pronuncia si è precisato che a questa regola si può derogare solo in «ipotesi particolari ed eccezionali», in base ad «una valutazione di elementi di fatto che dovrà effettuarsi caso per caso al momento di indire il *referendum* consultivo»;

nel precedente in esame - relativo all'ipotesi di istituzione di nuovo comune, ma con affermazioni valide anche per il distacco di una parte ed aggregazione ad altro comune - la Corte ha precisato che solo all'esito di tale valutazione «potrà prescindere dalla consultazione dell'intera popolazione del Comune da cui una o più frazioni chiedano di distaccarsi» (nella medesima linea si pone la successiva sentenza 13 febbraio 2003, n. 47);

in seguito la Corte costituzionale ha affermato che l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione è riferito «direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali», per cui «si può escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente ed in ogni caso coincidere con la totalità della popolazione dei Comuni coinvolti nella variazione» (sentenza 7 aprile 2000, n. 94);

in quest'ultimo precedente si è precisato che l'art. 133, comma 2, non pone «un vincolo costituzionale assoluto» nel senso che debba essere coinvolta l'intera popolazione dei due Comuni interessati, ma obbliga ad estendere a quest'ultima la consultazione referendaria da esso prevista solo «per la sussistenza di un interesse riferibile» alla stessa;

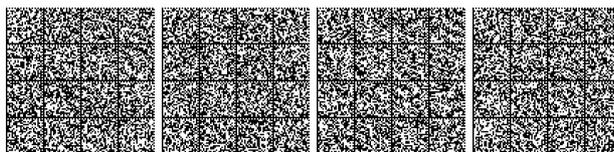
la pronuncia da ultimo esaminata è riferita ad una fattispecie in cui la legge regionale censurata aveva formulato criteri in base ai quali la popolazione del comune che subisce il distacco era titolata a partecipare al *referendum* al superamento di frazioni determinate di popolazione e territorio della parte da distaccare;

la Corte ha quindi statuito al riguardo che «possono certamente configurarsi situazioni nelle quali l'esistenza di tale interesse può ragionevolmente escludersi» ma, quando questa sia stabilita mediante legge («in astratto, senza riguardo alle singole proposte di variazione»), tale delimitazione è soggetta a controllo di ragionevolezza;

sulla base di queste premesse ha ritenuto illegittima la normativa regionale che precludeva la partecipazione totalitaria della popolazione nel caso in cui la parte da trasferire ad altro Comune non superasse il 10 per cento della superficie totale del Comune o del 30 per cento della popolazione totale del Comune medesimo, sulla base del rilievo che «un'area territoriale, di superficie pur limitata, può avere una incidenza rilevante sugli interessi del Comune medesimo e della relativa popolazione complessiva, ad esempio per la particolare conformazione del territorio o per la presenza, nell'area interessata, di infrastrutture o di funzioni territoriali di particolare rilievo per l'insieme dell'ente locale»;

tutto ciò premesso, nel caso di specie è indubbio che la frazione di Marotta di Fano ha una superficie limitata e rappresentata una quota di popolazione contenuta rispetto a quella dell'intero Comune di Fano: come infatti si specifica nella delibera di indizione del *referendum* impugnata, mentre quest'ultimo si estende per 121 kmq e consta di oltre 63.000 abitanti, la parte da esso distaccata ha una superficie di poco superiore a 1,5 kmq e una popolazione di circa 3.000 abitanti;

nondimeno la situazione qui descritta, come anche la distanza dal centro cittadino, parimenti valorizzata nella delibera di indizione del *referendum*, rappresenta una situazione riscontrabile in molti altri comuni comprendenti nella loro circoscrizione diverse frazioni o località poste al di fuori dell'abitato principale;



in questo caso il rapporto tra la parte distaccata e il comune che subisce il distacco sono inferiori alle soglie stabilite nella legge regionale oggetto del precedente di cui alla sentenza 7 aprile 2000, n. 94, ma nondimeno se sia ragionevole che a fronte di una simile situazione possa eccezionalmente derogarsi alla regola generale ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale, della consultazione di tutti gli elettori dei comuni interessati dalla variazione circoscrizionale, non può che essere la Corte costituzionale stessa a pronunciarsi;

nel richiamare i principi generali in materia e nel prospettare la loro possibile violazione il Comune di Fano ha certamente assolto al proprio onere di deduzione dal quale sorge il dovere del giudice adito di rimettere alla Corte le questioni di legittimità degli atti del *referendum* consultivo;

al riguardo va poi evidenziato che il provvedimento impugnato pone particolare rilievo alla pregressa situazione di divisione amministrativa della frazione di Marotta, ma anche con riguardo a questo profilo si può opporre il rilievo che lo sviluppo edilizio tipico delle zone costiere interessate dal distacco può comportare situazioni un unitario tessuto urbanistico faccia capo a diverse amministrazioni locali;

l'ordinamento giuridico contempla comunque strumenti di coordinamento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici per fare fronte ad esigenze unitarie (in particolare il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al capo V - «Forme associative» del titolo II delle disposizioni generali di cui alla parte I), per cui rispetto alla situazione così descritta la modifica delle circoscrizioni comunali non costituisce l'unico strumento a disposizione;

in ordine al medesimo profilo la delibera di indizione del *referendum* correla la situazione di divisione amministrativa di Marotta a pretese, ma indimostrate, ripercussioni sul piano socio-economico negative, addirittura qualificate come «evidenti», per la collettività ivi insediata, di cui tuttavia non sono forniti ulteriori ragguagli;

per la stessa ragione si spinge a prospettare la necessità di armonizzare il trattamento fiscale dei residenti nella frazione di Marotta, così «caricando» la consultazione referendaria e il procedimento di variazione circoscrizionale di un tema particolarmente sensibile per l'opinione pubblica, senza tuttavia un coinvolgimento ampio delle popolazioni coinvolte;

peraltro, in modo contraddittorio le parti resistenti nel presente giudizio hanno imputato al Comune di Fano di opporsi al distacco della frazione di Marotta adducendo tra l'altro proprio la c.d. ragione fiscale, sotto forma di contrazione dei trasferimenti erariali a fronte del quale permarrebbe a proprio carico una rilevante parte di spese fisse ed incomprimibili;

all'obiezione sollevata da tali parti secondo cui tale interesse è riferibile all'ente locale e non già alle popolazioni da esso amministrate, cui invece ha riguardo esclusivo l'art. 133, comma 2, Costituzione, come si ricava dalla giurisprudenza costituzionale sopra esaminata, il Comune di Fano ha condivisibilmente evidenziato che i riflessi che la variazione circoscrizionale può determinare sulle grandezze di bilancio dell'ente locale sono destinati a ripercuotersi sui cittadini in esso residenti, come appunto mostra di avvedersi la regione nella delibera di indizione del *referendum*;

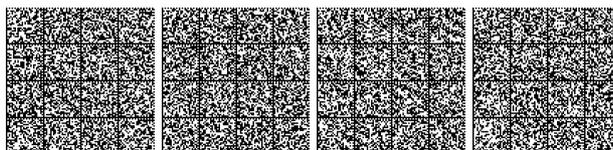
per quanto concerne invece la dislocazione territoriale e la fruizione dei servizi e delle altre «infrastrutture» di interesse collettivo - posta a base dell'individuazione delle popolazioni interessate al distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano alle sole residenti nella fascia costiera a sud di quest'ultimo immediatamente confinanti con la parte da distaccare - non è compito di questo giudice apprezzare l'effettiva sussistenza delle circostanze di fatto addotte al riguardo dall'amministrazione resistente e la coerenza e proporzionalità della conseguente delimitazione delle popolazioni interessate;

un simile accertamento, per quanto condotto nel prisma del requisito della non manifesta infondatezza, finirebbe infatti per risolversi in un esame nel merito dei vizi di legittimità del procedimento referendario (*recte*: dei vizi procedurali della legge regionale dichiarativa del distacco della frazione di Marotta) devoluto alla Corte costituzionale;

in relazione a tale profilo va comunque evidenziato che il Comune di Fano prospetta, in memoria di replica, alternative plausibili ed in grado di evidenziare l'irragionevolezza della scelta, che per i limiti sopra evidenziati con riguardo alla delibazione di non manifesta infondatezza di competenza del giudice *a quo* spetta dunque alla Corte costituzionale esaminare;

al medesimo riguardo non può essere sottaciuto che, in linea con la regola generale elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, l'interesse delle popolazioni cui fa riferimento l'art. 133, comma 2, Costituzione, andrebbe ragionevolmente apprezzato attraverso la partecipazione effettiva al *referendum* previsto dalla citata disposizione regionale, anziché essere precluso attraverso una scelta amministrativa incidente «a priori» sull'elettorato chiamato a pronunciarsi, tanto più per una consultazione per la quale non è previsto un quorum ai fini della relativa validità;

per tutte queste ragioni il presente giudizio va sospeso e le questioni di costituzionalità prospettate dal Comune di Fano nei confronti della legge regionale dichiarativa.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), non definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3 e 133, comma 2, Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale delle Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali).

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente della Regione Marche, e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale delle Marche.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 aprile 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Saltelli, Presidente;
Paolo Giovanni Nicolò Lotti, consigliere;
Fabio Franconiero, consigliere, estensore;
Raffaele Prosperi, consigliere;
Alessandro Maggio, consigliere.

Il Presidente: SALTELLI

L'estensore: FRANCONIERO

18C00211

N. 146

*Ordinanza del 9 aprile 2018 del Tribunale di Busto Arsizio
nel procedimento penale a carico di M. R.*

Reati e pene - Acquisto di cose di sospetta provenienza - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione di un massimo edittale ovvero di un'ammenda non superiore a 516 euro.

– Codice penale, art. 712.

TRIBUNALE DI BUSTO ARSIZIO

Ordinanza di sospensione del processo

e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale

Il Tribunale di Busto Arsizio in composizione monocratica,

letti gli atti del procedimento penale a carico di M. R. nato a... il..., citato giudizio con decreto del PM in data 18 aprile 2016 per rispondere del reato di cui all'art. 712 codice penale, per aver incautamente acquistato un telefono cellulare Iphone 6 proveniente da reato di furto;

rilevato che all'udienza del 5 marzo 2018, prima dell'apertura del dibattimento, l'imputato ha chiesto, a mezzo del proprio difensore quale procuratore speciale, di accedere all'oblazione ex art. 162-bis codice penale, documentando di aver risarcito la persona offesa con la somma di 150 euro a mezzo di assegno circolare;

ritenuto che ricorrano tutti i presupposti per accogliere la domanda di oblazione posto che non permangono conseguenze dannose o pericolose del reato, avendo l'imputato risarcito il danno; il fatto non è di particolare gravità; la somma corrispondente alla metà del massimo dell'ammenda per prassi consolidata non viene depositata unitamente all'istanza ma dopo la sua delibazione e quantificazione da parte del giudice;



rilevato che con memoria depositata in data 5 aprile 2018 il difensore ha chiesto di quantificare la somma versare in 250 euro, pari alla metà dell'ammenda comminabile in concreto, e che, all'odierna udienza, il difensore ha insistito in tale richiesta, con parere favorevole del PM;

considerato che la somma da versare ai sensi dell'art. 162-bis codice penale è pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita della legge per la contravvenzione commessa e che, nel caso di specie, esso va individuato nella metà di 10000 euro, pari al massimo dell'ammenda irrogabile, come previsto dall'art. 26 codice penale, tenuto conto che l'art. 712 codice penale non prevede il massimo ma solo il minimo;

ritenuto che il giudice non possa fissare una somma a sua discrezione in relazione al disvalore concreto del fatto contestato, in quanto tale interpretazione non è consentita dal chiaro disposto dall'art. 162-bis codice penale, che ancora la somma da versare al massimo edittale;

ritenuto che il trattamento sanzionatorio previsto per la contravvenzione di cui all'art. 712 codice penale sia incostituzionale, nella parte in cui consente di infliggere fino a 10000 euro di ammenda, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione;

in particolare, la questione di incostituzionalità che si prospetta è rilevante nel presente giudizio perché la difesa ha chiesto di poter obblare la contravvenzione mediante versamento di una somma inferiore a quella di legge ed adeguata rispetto al fatto commesso, quantificabile in 250 euro, e, pertanto, col versamento di tale somma egli beneficerebbe della causa estintiva del reato di cui all'art. 162-bis codice penale;

in secondo luogo, la questione di incostituzionalità non appare manifestamente infondata in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione poiché tale trattamento sanzionatorio appare ingiustificatamente gravoso se raffrontato a quello previsto, da un lato, dalla più grave fattispecie di cui all'art. 648 codice penale (che è un delitto e presuppone il dolo in merito alla provenienza delittuosa della *res*), punita nell'ipotesi base con la multa fino a 10329 euro e nell'ipotesi attenuata fino a 516 euro, e, dall'altro, dalle contravvenzioni concernenti la prevenzione di talune specie di reati, tra le quali è contemplata quella di cui all'art. 712 codice penale, (sezione III del Capo I del titolo I delle contravvenzioni) — fatta esclusione per quelle concernenti la prevenzione dei delitti contro la vita e l'incolumità individuale (attinenti alle armi), il cui disvalore appare certamente diverso e più grave rispetto a quelle, cui appartiene la norma oggetto di censura, concernenti la prevenzione dei delitti contro il patrimonio — la cui pena pecuniaria non è mai fissata nel massimo in misura superiore a 516 euro;

rilevato, in particolare, che sia l'art. 648 c. 2 codice penale sia l'art. 709 codice penale (omessa denuncia di cose provenienti da delitto) prevedono nel massimo la pena pecuniaria di 516 euro, e che non si vedono ragioni per cui fattispecie analoghe (ed anche più gravi), nel precetto, a quella di cui all'art. 712 codice penale siano trattate, nella sanzione, in maniera così diversa rispetto a quella da ultimo citata;

ritenuto che ciò sia in contrasto non solo con l'art. 3 della Costituzione ma altresì con l'art. 27 c. 3 della stessa, che sancisce che le pene devono tendere alla rieducazione, finalità incompatibile con un rigore sanzionatorio ingiustificato ed incoerente.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/53;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 712 codice penale nella parte in cui non è previsto il massimo edittale ovvero non è prevista l'ammenda non superiore a 516 euro:

Sospende il processo e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che l'ordinanza, di cui è data lettura in udienza alle parti, sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera e del Senato della Repubblica.

Busto Arsizio, 9 aprile 2018

Il Giudice: FRATTINI



N. 147

Ordinanza dell'11 giugno 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da M. M. contro Ministero dell'interno

Sicurezza pubblica - Autorizzazioni di polizia - Licenza di porto d'armi - Divieto di concessione di porto d'armi alle persone condannate alla reclusione per il reato di furto.

– Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 43.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 259 del 2017, proposto da M.M., rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Sbisà e Mirta Samengo, con domicilio eletto presso il loro studio in Trieste, via Donota n. 3;

Contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, presso la quale è, del pari, per legge domiciliato in Trieste, piazza Dalmazia n. 3;

Per l'annullamento del decreto cat. 6F/00343 04-2017/P.A.S.I. dd. 4 luglio 2017 del Questore di Trieste, notificato il 7 luglio 2017, con il quale sono state respinte le domande di rinnovo del porto d'armi di fucile per lo sport del tiro e di rinnovo della Carta europea d'arma da fuoco, nonché di ogni atto presupposto connesso e conseguente ivi incluso il preavviso di rigetto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2018 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La vicenda fattuale

Il ricorrente ha impugnato innanzi a questo Tribunale amministrativo regionale il decreto in epigrafe compiutamente indicato, con cui il Questore di Trieste gli ha denegato il rinnovo della licenza di porto di fucile per lo sport del tiro e della Carta europea d'arma da fuoco.

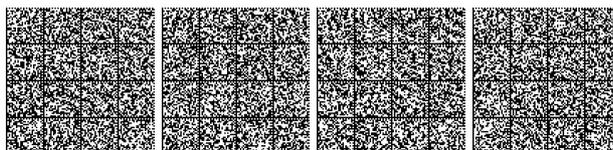
Ai fini che qui interessano, espone d'essere stato titolare del porto d'armi per uso caccia dal 1992 sino ad oggi, ad eccezione di un'interruzione di circa un anno, nel periodo tra ottobre 1993 e settembre 1994, correlata alla rilevata esistenza di una (risalente) sentenza di condanna a suo carico per furto e simulazione di reato emessa dal Tribunale di Trieste in data 16 giugno 1976, con irrogazione della pena della reclusione di 10 mesi.

In considerazione di tale sentenza di condanna, il Questore di Trieste gli aveva, infatti, revocato la licenza di porto di fucile e il prefetto decretato il divieto di continuare a tenere le armi e le munizioni.

Chiesta e ottenuta la riabilitazione (ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Trieste in data 7 giugno 1994), riottenne, tuttavia, «il libretto e la licenza di porto di fucile per uso caccia, poiché riabilitato dal Tribunale di sorveglianza di Trieste con sentenza n. 1268/93 R. G. e n. ord. 748/94 del 7 giugno 1994», giusta verbale della Questura di Trieste in data 1° settembre 1994. Il prefetto, dal canto suo, revocava, previo parere della Questura, i decreti di divieto di detenzione di armi precedentemente emessi (decreto in data 5 settembre 1994).

Da allora la licenza di porto di fucile gli è stata sempre rinnovata, l'ultima volta in data 12 maggio 2011, sinché, a seguito dell'ultima istanza di rinnovo presentata in data 7 aprile 2017, gli è stato notificato in data 6 giugno 2017 un preavviso di rigetto, col quale gli è stato comunicato che la precedente condanna subita nel 1976 era da considerarsi ostativa al rinnovo.

A nulla è valso il contributo procedimentale offerto dal medesimo, dato che il Questore, con decreto in data 4 luglio 2017, gli ha denegato, in via definitiva, il rinnovo delle licenze e ciò sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 43 del T.U.L.P.S. («... non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto...») e dalla Circolare del Ministero dell'interno in data 2 agosto 2016, che ha recepito il parere n. 01620/2016 della Prima sezione del Consiglio di Stato, secondo il quale la riabilitazione



«non ha rilievo su altre conseguenze giuridiche delle condanne» poiché «gli effetti della riabilitazione si esauriscono nell'ambito dell'applicazione della legge penale salvo diverse, specifiche disposizioni di legge» e, inoltre, «a chi è stato condannato per i reati previsti come preclusivi dal citato art. 43 non può essere rilasciata, e deve essere revocata se sia stata rilasciata, la licenza di porto d'armi senza che possa aver rilievo la conseguita riabilitazione».

L'interessato ha, quindi, gravato il provvedimento lesivo innanzi a questo Tribunale, denunciandone l'illegittimità per «Eccesso di potere per erronea interpretazione della Circolare del Ministero dell'interno n. 557/LEG/225.00 dd. 2 agosto 2016, per contraddittorietà con precedente determinazione e difetto di motivazione, nonché violazione di legge (art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990) e dei principi in materia di autotutela» e per «Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità in una applicazione non costituzionalmente orientata dell'art. 43 del T.U.L.P.S.», nonché, successivamente, dato atto, in particolare in relazione al secondo motivo di gravame, dell'orientamento giurisprudenziale definito «evolutivo», del quale sarebbe espressione la sentenza del TRGA Trento n. 341/2016 (seguita dalla n. 287/2017 e, ancora, dalla sentenza del T.A.R. Piemonte, I, 11 gennaio 2018, n. 69), che ha confermato la bontà del «principio secondo il quale, laddove il giudice penale non abbia provveduto all'applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 53 e 57 della legge n. 689/1981 o dell'art. 131-*bis* del codice penale perché i benefici previsti da tali disposizioni non erano ancora stati introdotti nell'ordinamento all'epoca della pronuncia della sentenza di condanna, nulla osta ad una valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici stessi da parte dell'Autorità di pubblica sicurezza prima, ossia in sede di esame della domanda di rinnovo della licenza di porto d'armi, e da parte del Giudice amministrativo poi, ossia in caso di ricorso avverso il provvedimento di diniego del rinnovo della licenza motivato con esclusivo riferimento al carattere ostativo della condanna riportata per uno dei reati di cui all'art. 43, comma 1, del T.U.L.P.S. Del resto, diversamente opinando, si verrebbe a creare una ingiustificata disparità di trattamento tra coloro che hanno concretamente potuto beneficiare delle predette disposizioni e coloro che invece non hanno potuto giovarsene solo perché esse non erano ancora state introdotte nell'ordinamento».

Il Ministero dell'interno si è costituito in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste per resistere al ricorso e invocare la reiezione.

La causa è stata quindi chiamata e discussa alla pubblica udienza del 7 febbraio 2018.

All'esito della Camera di consiglio che ne è seguita, il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, I sezione, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il Tribunale ritiene, invero, sussistenti i presupposti per sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del T.U.L.P.S. nella parte in cui, nello stabilire che «... non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione ... per furto...», non consente di apprezzare la risalenza nel tempo del fatto costituente reato, la sua concreta e attuale gravità anche con riguardo alla lesività del bene giuridico protetto e la successiva condotta di vita tenuta dal soggetto interessato, rendendo, peraltro, oltremodo violativa dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione l'automatica ostatività anche in confronto a condotte analoghe, commesse da altri soggetti in tempi più recenti, che, sotto il profilo penale, hanno avuto la possibilità di fruire del più favorevole trattamento assicurato dalle disposizioni di cui agli articoli 53 e 57 della legge n. 689/1981 o dell'art. 131-*bis* del codice penale, ed evitato, sotto il profilo amministrativo, perpetue conseguenze pregiudizievoli, immotivatamente limitative della libera estrinsecazione della propria personalità.

Rilevanza della questione

La questione è rilevante per le seguenti ragioni.

Al fine del decidere viene in rilievo l'art. 43 del R.D. n. 773/1931 che recita «Oltre a quanto è stabilito dall'art. 11 non può essere concessa la licenza di portare armi:

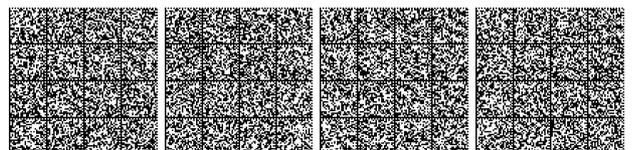
a) a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione;

b) a chi ha riportato condanna a pena restrittiva della libertà personale per violenza o resistenza all'autorità o per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico;

c) a chi ha riportato condanna per diserzione in tempo di guerra, anche se amnistiato, o per porto abusivo di armi.

La licenza può essere riacquisita ai condannati per delitto diverso da quelli sopra menzionati e a chi non può provare la sua buona condotta o non dà affidamento di non abusare delle armi».

La fattispecie in esame ricade nell'ambito di applicazione del disposto di cui alla lett. a) della norma soprariportata e, secondo il suo tenore letterale, il ricorso dovrebbe essere respinto poiché il ricorrente ha riportato una condanna alla reclusione per furto.



Laddove venisse, tuttavia, accolta la questione di legittimità costituzionale dianzi sinteticamente prospettata il presente giudizio avrebbe un esito diverso, in quanto, per l'appunto, la riconosciuta incostituzionalità *in parte qua* della norma oggetto di applicazione determinerebbe l'annullamento del diniego di rinnovo della licenza di porto di fucile per lo sport del tiro e della Carta europea d'arma da fuoco opposto al ricorrente quale effetto automatico della condanna riportata.

Il Collegio ritiene opportuno dare preliminarmente atto dei difformi orientamenti espressi in tema di interpretazione dell'art. 43 T.U.L.P.S. dal giudice di appello nella sentenza Consiglio di Stato, sezione III, 14 febbraio 2017 n. 658 (resa in riforma della sentenza n. 484/2016 del T.A.R. Piemonte) e nella sentenza della stessa Terza sezione 17 novembre 2017 n. 5313, (resa a conferma della sentenza del T.A.R. Piemonte n. 839/2016).

Nella prima pronuncia - come ricordato dal T.A.R. Piemonte in recente sentenza 11 gennaio 2018, n. 69 - «il Consiglio di Stato ha affermato che la condanna per uno dei reati indicati all'art. 43, primo comma, lettere a), b), c) genera una preclusione assoluta a essere titolare di un'autorizzazione al porto di arma e vincola l'Amministrazione a negare o revocare il porto dell'arma. Si tratta di speciale incapacità *ex lege* al rilascio o al rinnovo, tale da non poter essere superata *sic et simpliciter* dalla mera riabilitazione dell'interessato, da cui discende l'impossibilità indefettibile e non modificabile che il futuro comportamento dell'interessato superi la inaffidabilità sull'uso dell'arma in possesso.

Nella pronuncia successiva, il Giudice di appello ha sostenuto che l'applicazione dell'art. 43, TULPS non possa avvenire in violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzione di rango costituzionale e che debba essere privilegiata un'interpretazione teleologica della norma conforme ai principi costituzionali, con la conseguenza che l'Amministrazione, nel compiere la propria complessiva valutazione in ordine alla affidabilità nel possesso di armi, non possa non tener conto anche della sussistenza di altri elementi, che denotano favorevolmente la personalità dell'interessato con carattere di attualità. Ciò comporta che la preclusione prevista dall'art. 43 T.U.L.P.S. per il possesso di armi e munizioni in capo ai soggetti, che abbiano subito le indicate tipologie di condanne, non possa essere automatica, ove ragionevolmente altri elementi attuali della personalità dell'interessato, quale il lungo tempo intercorso rispetto all'epoca del commesso reato senza la commissione di ulteriori illeciti penali (corroborato nelle sue positive implicazioni dalla intervenuta riabilitazione), depongano per lo stabile ripristino in capo al soggetto medesimo delle richieste condizioni di affidabilità nel possesso di armi in corrispondenza ad una rinnovata e consolidata integrazione nel sano contesto socio economico in presenza di indizi univoci e concordanti in tale senso».

Il contrasto giurisprudenziale non è, ad oggi, ancora sopito.

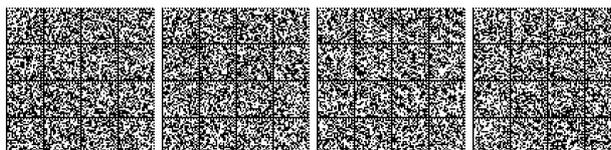
Vi sono, infatti, pronunce (tra le più recenti C.d.S., III, 7 giugno 2018, n. 3435), che, secondo una fedele interpretazione letterale della norma che viene in rilievo, hanno ritenuto di aderire, per l'appunto, all'orientamento tradizionale, su cui poggia, sotto il profilo motivazionale, il diniego opposto al ricorrente (ovvero in senso conforme al parere del Consiglio di Stato, sezione I, 11 luglio 2016 n. 1620) e altre (come quella della I sezione del T.A.R. Piemonte da cui è stata tratta la su riportata «sintesi» degli opposti orientamenti o la più recente n. 648 del 25 maggio 2018; T.R.G.A. Trento, sezione unica, 24 ottobre 2017, n. 287; C.d.S., III, 1° giugno 2018, n. 3303, che, pur affrontando la particolare ipotesi dell'esercizio del potere di autotutela, lascia pur sempre spazio ad apprezzamenti di carattere discrezionale anche a fronte della sussistenza di un precedente ostativo), che, invocando talvolta anche i principi di ragionevolezza e di proporzione di rango costituzionale, vi si discostano, ritenendo, per l'appunto imprescindibili valutazioni di carattere discrezionale, laddove, in particolare, la condanna «ostativa» sia assai risalente nel tempo e sia, nel frattempo, intervenuta la riabilitazione.

Il Collegio - che non ritiene di poter aderire *tout court* all'orientamento cd. «evolutivo», ostandovi, allo stato, la formulazione letterale della norma di cui è stata fatta applicazione nel caso specifico, ma, al contempo, di non poter nemmeno seguire acriticamente l'orientamento tradizionale, che non condivide, laddove, per l'appunto, «perpetua» gli effetti amministrativi pregiudizievoli delle condanne contemplate dall'art. 43 del TULPS, senza tenere in alcun modo conto della loro risalenza nel tempo, della loro concreta e attuale idoneità a sorreggere il diniego al rilascio del titolo autorizzativo richiesto (*rectius* il giudizio di pericolosità che se ne può trarre in relazione al bene giuridico oggetto di tutela) e del reale e individuale percorso di vita effettuato, nel frattempo, dai soggetti che le hanno subite, in quanto siffatta soggezione appare, in questo come in altri campi dell'esperienza giuridica, estranea all'ordinamento positivo - altra soluzione non individua, pertanto, che quella di sottoporre la norma in questione al vaglio di costituzionalità per le argomentazioni che si appresta ad esporre.

Rammenta, infatti, che il giudice remittente ha la possibilità di rivolgersi alla Corte costituzionale allorquando si trova di fronte all'alternativa di adeguarsi a un'interpretazione che non condivide o di assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata, come induce a supporre l'ultimissima pronuncia in materia emessa dal Consiglio di Stato (sentenza n. 3435/2018).

Sulla non manifesta infondatezza della questione

Il Collegio condivide, innanzitutto, le puntuali argomentazioni svolte dal T.A.R. Toscana, sez. II, con ordinanza in data 16 gennaio 2018, n. 56, laddove, nel sollevare analoga questione di legittimità costituzionale, ha osservato, con riguardo al profilo della ritenuta violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, che «la ragionevolezza delle leggi è corollario del principio di uguaglianza ed esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di



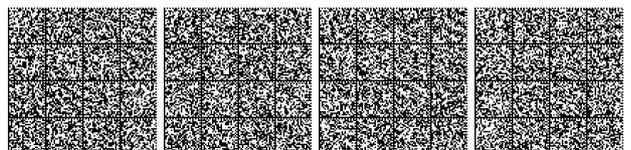
legge siano adeguate, o congruenti, rispetto al fine perseguito dal legislatore. Si ha dunque violazione del principio laddove si riscontri una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito che costituisce un limite al potere discrezionale del legislatore, impedendone un esercizio arbitrario (...). Nel caso di specie, il dubbio di costituzionalità riguarda una norma la quale pone un divieto assoluto ed automatico di concedere il porto d'armi a soggetti che sono stati condannati alla reclusione per un reato (il furto) che è estraneo all'uso delle stesse e non incide, in astratto, sul loro utilizzo. La disposizione appare quindi eccedere lo scopo che si propone, consistente nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sotto il profilo della verifica di affidabilità dei soggetti cui viene concessa la licenza di portare armi. Si ricorda, a questo proposito, che nel nostro ordinamento esiste un generale divieto di girare armati, e l'autorizzazione a portarle ne costituisce eccezione la quale deve essere assistita da sufficienti garanzie circa l'affidabilità nel loro corretto uso da parte del titolare della relativa autorizzazione. In particolare la sentenza di Corte costituzionale n. 440/1993, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle previsioni dell'art. 11, T.U.L.P.S. in ordine ai poteri di diniego delle autorizzazioni di polizia a fronte dell'accertata insussistenza del requisito della «buona condotta», precisa che la facoltà di portare ed usare armi non costituisce oggetto di un diritto assoluto, ma è eccezione al generale divieto di girare armati sancito dall'ordinamento, e tale deroga, per essere giustificata, richiede un preventivo e puntuale accertamento delle caratteristiche del soggetto richiedente il porto d'armi, per acquisire certezza in ordine alla sua idoneità al loro uso e alla sua affidabilità morale. Stando così le cose, appare certo rispondente a tale finalità effettuare uno scrutinio preventivo sulla vita e i precedenti del richiedente il porto d'armi per verificarne l'affidabilità; non altrettanto, però, può dirsi per un divieto automatico e generalizzato derivante da condanne penali dallo stesso subite a lunga distanza di tempo e nemmeno incidenti direttamente sull'utilizzo delle armi, come accade nel caso di specie. Ipotizzare l'esistenza di un simile divieto generalizzato ed assoluto, senza che all'autorità amministrativa venga concesso alcun potere di valutazione discrezionale, appare eccessivo rispetto allo scopo della norma, tanto più nel caso di specie in cui, durante il rilevante lasso di tempo trascorso dal suo originario rilascio fino al suo diniego, il titolo è stato sempre rinnovato.

In tema di automatismo preclusivo la Corte costituzionale, con sentenza n. 202/2013, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 18 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui la norma prevede un meccanismo automatico che impone all'Amministrazione competente il diniego di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero che sia stato condannato per determinati reati. La Corte ha statuito che al legislatore è riconosciuta un'ampia discrezionalità nel disciplinare l'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in relazione alle esigenze di difesa nazionale e sicurezza pubblica sottese, e in questo ambito è legittimo anche prevedere casi in cui, a fronte della commissione di reati ritenuti di una certa gravità e particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'Amministrazione sia vincolata a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni. In linea generale statuizioni di tal genere non sono di per sé manifestamente irragionevoli; tuttavia occorre che una simile previsione possa considerarsi rispettosa di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 Cost., tra le opposte esigenze di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e regolare i flussi migratori, da un lato, e di salvaguardare i diritti dello straniero riconosciutigli dalla Costituzione dall'altro. Nel valutare l'adeguatezza del bilanciamento tra questi valori, al fine del sindacato di legittimità della norma, la Corte prosegue rilevando che gli automatismi procedurali sono basati su una presunzione assoluta di pericolosità e devono quindi ritenersi arbitrari laddove non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa».

Nel caso di specie, al pari di quello oggetto del giudizio innanzi al T.A.R. Toscana, da cui è originata analoga (e precedente) questione di legittimità costituzionale, si può facilmente formulare quest'ultima ipotesi sulla scorta dei dati esperienziali desumibili dagli atti di causa: è dimostrato che il ricorrente ha ottenuto il primo rilascio del porto d'armi nell'anno 1992 e i rinnovi si sono susseguiti senza soluzione di continuità, ad eccezione del periodo tra ottobre 1993 e settembre 1994, fino all'attuale istanza, senza che mai egli avesse dato causa ad alcun episodio connotato dal suo cattivo utilizzo.

Ha, inoltre, sempre condivisibilmente osservato il T.A.R. Toscana che «sotto un profilo più generale ed astratto, poi, non appare facilmente giustificabile un automatismo preclusivo che colleghi il diniego dell'autorizzazione a portare armi alla commissione del reato di furto, il quale non è collegato all'utilizzo delle stesse e che, pertanto, poco ragionevolmente può essere posto *ex se* a base del diniego dell'autorizzazione medesima. Tanto più appare ingiustificabile l'automatismo laddove, come nel caso di specie, il richiedente il porto d'armi abbia ottenuto la riabilitazione la quale presuppone che il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta al fine di un giudizio prognostico sul suo futuro comportamento (art. 179, comma primo, c.p.)».

A tutte le su riportate considerazioni, che il Collegio fa proprie, pare, peraltro, opportuno aggiungere anche quanto segue.



L'automatica valenza ostativa di reati come quello che viene in rilievo nel caso in esame, peraltro di particolare tenuità, pare anche irragionevole e comunque violativa dei principi di eguaglianza e proporzionalità avuto riguardo al trattamento decisamente più coerente con i valori di uno Stato democratico ora assicurato a fattispecie di corrispondente gravità dall'art. 131-bis c.p., che consente, per l'appunto, di «schivare» le conseguenze amministrative pregiudizievoli che, per mero automatismo, continua, invece, a subire chi, come l'odierno ricorrente, è stato condannato in epoca in cui non era ancora prevista l'esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto.

Risultato che, secondo le indicazioni applicative da ultimo fornite con Circolare 557/PAS/U/012843/10100.A(1) del 31 agosto 2017, il Ministero dell'interno ritiene conseguibile anche nelle ipotesi di sostituzione della pena detentiva con pena pecuniaria ai sensi degli artt. 53 e 57 della legge n. 689 del 1981 e successiva modificazione e integrazione.

Al riguardo, ancorché tale Circolare non assuma rilievo specifico nell'ambito del diniego opposto, in quanto successivamente emessa, il Collegio non può, in ogni caso, trascurare di osservare che le indicazioni fornite appaiono viepiù l'irragionevolezza dell'ostatività prevista dalla norma sospettata d'incostituzionalità, in quanto, a ben osservare, il trattamento più favorevole sotto il profilo degli effetti di carattere amministrativo parrebbe riservato a coloro che, dal punto di vista temporale, sono maggiormente prossimi alla commissione del fatto-reato ovvero in sostanza a soggetti rispetto ai quali possono non risultare ancora disponibili apprezzabili ed effettivi riscontri in ordine all'avvenuto completamento del percorso rieducativo intrapreso ai fini della completa reintegrazione nel tessuto sociale e della piena accettazione, condivisione e rispetto delle regole.

Viceversa, coloro che, come il ricorrente, hanno posto in essere una condotta illecita sotto il profilo penale in epoca assai più risalente, non avendo potuto usufruire degli istituti premiali di più recente introduzione, sono destinati a continuare a subire, in forza di meri automatismi, conseguenze pregiudizievoli di carattere amministrativo, anche laddove la loro (successiva) condotta di vita sia stata totalmente esente da ulteriori mende e costituisca di per sé prova tangibile di piena affidabilità.

Sempre con riguardo ai parametri costituzionali dianzi indicati, non pare nemmeno trascurabile la circostanza che la norma, per come formulata, non consente di valorizzare in alcun modo la intervenuta riabilitazione, sebbene non siano sconosciute all'ordinamento ipotesi in cui la riabilitazione produce effetti che vanno al di là dell'ambito penale. Si pensi ad esempio all'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 20 aprile 1992, n. 285, che riconosce espressi effetti favorevoli di carattere amministrativo ai provvedimenti riabilitativi, pur a fronte della commissione di reati di significativa offensività e che, con particolare riguardo alle esigenze di salvaguardare la sicurezza della circolazione, potrebbero indurre a dubitare dell'effettivo conseguimento dell'affidabilità necessaria per ottenere il rilascio di una nuova patente di guida.

Per le ragioni sin qui esposte, il Collegio, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dianzi prospettata, la solleva d'ufficio, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 maggio 1983, e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo, al contempo, il giudizio in corso.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, I sezione, dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, per le ragioni di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 43 del T.U.L.P.S, nella parte in cui stabilisce che «... non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione... per furto...» per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'anni alle persone condannate a pena detentiva per il reato di furto senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente.

Consequentemente solleva la questione di legittimità costituzionale della norma citata nei sensi dianzi precisati.

Sospende, per l'effetto, il giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità di cui alla questione data e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.



Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Manuela Sinigoi, Consigliere, Estensore

Alessandra Tagliasacchi, Referendario

Il Presidente: SETTESOLDI

L'Estensore: SINIGOI

18C00215

N. 148

Ordinanza dell'11 giugno 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da P. R. contro Ministero dell'interno

Sicurezza pubblica - Autorizzazioni di polizia - Licenza di porto d'armi - Divieto di concessione di porto d'armi alle persone condannate alla reclusione per il reato di furto.

– Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), art. 43.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL FRIULI-VENEZIA GIULIA

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 12 del 2018, proposto da R. P., rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Malattia e Giuseppe Sbisà, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Trieste, via Donota n. 3;

Contro Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste, presso la quale è, del pari, per legge domiciliato in Trieste, piazza Dalmazia n. 3;

per l'annullamento, previa sospensione cautelare:

del provvedimento del Questore di Pordenone cat. 6D/2017 DIV.P.A.S. del 23 novembre 2017, con il quale è stata rigettata l'istanza di rinnovo della licenza n. 21226/96 per esercitare l'industria della riparazione delle armi comuni presentata dal ricorrente ed è stata ordinata l'immediata cessazione dell'industria di riparazione delle armi comuni in atto e la chiusura al pubblico dell'attività in argomento;

di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali, incluso il preavviso di rigetto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

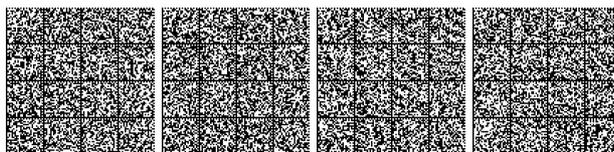
Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2018 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La vicenda fattuale.

Il ricorrente ha impugnato innanzi a questo Tribunale amministrativo regionale il decreto in epigrafe compiutamente indicato, con cui il Questore di Pordenone gli ha denegato il rinnovo della licenza rilasciatagli nell'anno 1996 per esercitare l'industria della riparazione delle armi comuni e ordinato l'immediata cessazione dell'industria in atto e la chiusura al pubblico della relativa attività.



Ai fini che qui interessano, espone d'essere stato condannato dal Tribunale di Pordenone per il reato di furto (articoli 624 e 625 n. 2 c.p.) e invasione di terreni (art. 633 c.p.) alla pena di otto mesi di reclusione e 300,00 euro di multa (pena dichiarata estinta per effetto di indulto) in relazione ai fatti commessi in data 28 dicembre 2004 in Frisanco, giusta sentenza n. 63/08 del 4 febbraio 2008, poi confermata dalla Corte d'appello di Trieste con sentenza n. 708 del 24 agosto 2010.

Espone, inoltre, che la licenza posseduta gli è sempre stata rinnovata di anno in anno sino al 2011 e, divenuta triennale la durata della relativa validità, ha ottenuto, poi, il successivo rinnovo nell'anno 2014.

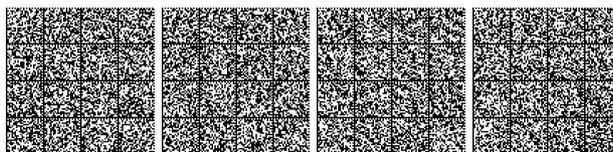
Parallelamente, chiesta e ottenuta la riabilitazione (ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Trieste in data 17 novembre 2015), ha ottenuto anche il rilascio di una nuova licenza di porto di fucile per uso caccia (il rilascio originario risale all'11 marzo 2009), sebbene il preavviso di diniego ricevuto in corso di procedimento avesse indotto a temere un diverso epilogo. In tal caso, il Questore ha apprezzato, però, in senso favorevole all'interessato proprio l'intervenuta riabilitazione.

Ciò nonostante, in data 21 giugno 2017 gli è stato notificato un preavviso di rigetto, col quale gli è stato comunicato che la condanna riportata nel 2008 era da considerarsi ostativa al rinnovo della licenza per esercitare l'industria della riparazione delle armi comuni richiesto con istanza in data 9 maggio 2017.

A nulla è valso il contributo procedimentale offerto dal medesimo, dato che il Questore, con decreto in data 23 novembre 2017, gli ha denegato, in via definitiva, il rinnovo della licenza in questione, detenuta sin dall'anno 1996, e ciò sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 43 del T.U.L.P.S. («... non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto...»), in relazione all'art. 9, comma 1, della legge n. 110/1975 («Oltre quanto stabilito dall'art. 11 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, le autorizzazioni di polizia prescritte per la fabbricazione, la raccolta, il commercio, l'importazione, l'esportazione, la collezione, il deposito, la riparazione e il trasporto di armi di qualsiasi tipo non possono essere rilasciate alle persone che si trovino nelle condizioni indicate nell'art. 43 dello stesso testo unico. ...»), dalla circolare del Ministero dell'interno in data 2 agosto 2016, che ha recepito il parere n. 01620/2016 della Prima Sezione del Consiglio di Stato, secondo il quale la riabilitazione «non ha rilievo su altre conseguenze giuridiche delle condanne» poiché «gli effetti della riabilitazione si esauriscono nell'ambito dell'applicazione della legge penale salvo diverse, specifiche disposizioni di legge» e, inoltre, «a chi è stato condannato per i reati previsti come preclusivi dal citato art. 43 non può essere rilasciata, e deve essere revocata se sia stata rilasciata, la licenza di porto d'armi senza che possa aver rilievo la conseguita riabilitazione», e dalla circolare n. 557/PAS/U/012843/10100.A(1) del 31 agosto 2017, secondo la quale «... la sentenza di riabilitazione non implica la necessità di fare luogo ad ulteriori valutazioni nel caso in cui essa si riferisca a condanne a pena detentiva per i delitti di cui all'art. 43, primo comma, T.U.L.P.S.. In tal caso, l'Autorità è titolare in linea di principio di un potere vincolato, per cui una volta accertata la sussistenza di una pronuncia di condanna per taluno dei predetti delitti occorrerà necessariamente fare luogo al diniego del provvedimento».

L'interessato ha, quindi, gravato il provvedimento lesivo innanzi a questo Tribunale, denunciandone l'illegittimità per «Eccesso di potere per erronea interpretazione della circolare del Ministero dell'interno n. 557/leg./222.00 del 2 agosto 2016, per contraddittorietà con precedente determinazione e difetto di motivazione nonché violazione di legge (art. 21-*nonies* della legge n. 241/1990) e dei principi in materia di autotutela» e per «Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità in una applicazione non costituzionalmente orientata dall'art. 43 del T.U.L.P.S.», dando atto, in particolare in relazione al I motivo di gravame, dell'orientamento giurisprudenziale definito «evolutivo», del quale sarebbero espressione la sentenza del TRGA Trento n. 341/2016 (seguita dalla n. 287/2017), la sentenza del Tribunale amministrativo regionale Piemonte, I, 11 gennaio 2018, n. 69 e la sentenza del Consiglio di Stato, III, 17 novembre 2017, n. 5313, a mente del quale «la pubblica amministrazione non può considerare le condanne a guisa di fatto preclusivo immodificabile, giacché siffatta soggezione perpetua appare, in questo come in altri campi dell'esperienza giuridica, estranea all'ordinamento positivo. Ove fosse consentita alla pubblica amministrazione, sempre e comunque (e, dunque, senza badare all'evoluzione d'ogni singola vicenda), una motivazione di rigetto completamente avulsa dalla realtà attuale e condizionata da condotte risalenti ad un passato ormai remoto e non più riprodotto, la norma risulterebbe, nella sua irragionevolezza, di dubbia legittimità costituzionale» (così Tribunale amministrativo regionale Piemonte n. 69/2018 cit.).

Non ha, in ogni caso, nemmeno trascurato di evidenziare che, nel caso specifico, «la Questura, rinnovandogli altra licenza in materia di armi, aveva già compiuto nel 2015 una esplicita riconsiderazione dell'affidabilità della persona, che oggi non può pretendere di sovvertire solo a causa di sopravvenuti orientamenti giurisprudenziali e non perché nel frattempo siano sopravvenuti fatti nuovi che giustificano una revisione del giudizio.



È di tutta evidenza che nel 2015 il Questore aveva consumato il potere di rideterminarsi, avendo adottato motivatamente un provvedimento confermativo della affidabilità e della meritevolezza del ricorrente, dopo aver inizialmente manifestato l'intenzione di negare il rinnovo della licenza in considerazione del precedente penale: un tanto non può ritenersi adesso privo di rilevanza e di effetti preclusivi, alla stessa stregua di ciò che si verifica nell'altro caso considerato dalla circolare ministeriale in cui il provvedimento favorevole è stato adottato a seguito di una pronuncia giurisdizionale...».

Con il secondo motivo di impugnazione ha adombrato, inoltre, profili di incostituzionalità dell'art. 43 T.U.L.P.S..

Il Ministero dell'interno si è costituito in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste per resistere al ricorso e invocarne la reiezione.

Accordata al ricorrente la misura cautelare invocata (ord. caut. n. 17 in data 8 febbraio 2018), la causa è stata quindi chiamata e discussa alla pubblica udienza del 23 maggio 2018.

All'esito della Camera di consiglio che ne è seguita, il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, I Sezione, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Il Tribunale ritiene, invero, sussistenti i presupposti per sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 43 del T.U.L.P.S, nella parte in cui, nello stabilire che «... non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione ... per furto...», non consente di apprezzare la risalenza nel tempo del fatto costituente reato, la sua concreta e attuale gravità anche con riguardo alla lesività del bene giuridico protetto e la successiva condotta di vita tenuta dal soggetto interessato, rendendo, peraltro, oltremodo violativa dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione l'automatica ostatività anche in confronto a condotte analoghe, commesse da altri soggetti in tempi più recenti, che, sotto il profilo penale, hanno avuto la possibilità di fruire del più favorevole trattamento assicurato dall'art. 131-*bis* del codice penale ed evitato, sotto il profilo amministrativo, perpetue conseguenze pregiudizievoli, immotivatamente limitative della libera estrinsecazione della propria personalità.

Rilevanza della questione.

La questione è rilevante per le seguenti ragioni.

Al fine del decidere viene in rilievo l'art. 43 del regio decreto n. 773/1931, in relazione all'art. 9, comma 1, della legge n. 110/1975, che così recita «Oltre a quanto è stabilito dall'art. 11 non può essere concessa la licenza di portare armi:

a) a chi ha riportato condanna alla reclusione per delitti non colposi contro le persone commessi con violenza, ovvero per furto, rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione;

b) a chi ha riportato condanna a pena restrittiva della libertà personale per violenza o resistenza all'autorità o per delitti contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico;

c) a chi ha riportato condanna per diserzione in tempo di guerra, anche se amnistiato, o per porto abusivo di armi.

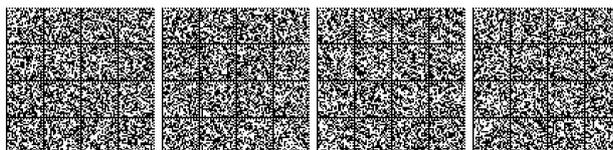
La licenza può essere ruscata ai condannati per delitto diverso da quelli sopra menzionati e a chi non può provare la sua buona condotta o non dà affidamento di non abusare delle armi».

La fattispecie in esame ricade nell'ambito di applicazione del disposto di cui alla lettera a) della norma soprariportata e, secondo il suo tenore letterale, il ricorso dovrebbe essere respinto poiché il ricorrente ha riportato una condanna alla reclusione per furto.

Laddove venisse, tuttavia, accolta la questione di legittimità costituzionale d'ufficio sinteticamente prospettata il presente giudizio avrebbe un esito diverso, in quanto, per l'appunto, la riconosciuta incostituzionalità *in parte qua* della norma oggetto di applicazione determinerebbe l'annullamento del diniego di rinnovo della licenza per esercitare l'industria della riparazione delle armi comuni opposto al ricorrente quale effetto automatico della condanna riportata.

Il Collegio ritiene opportuno dare preliminarmente atto dei difformi orientamenti espressi in tema di interpretazione dell'art. 43 T.U.L.P.S. dal giudice di appello nella sentenza Cons. St, sez. III, 14 febbraio 2017, n. 658 (resa in riforma della sentenza n. 484/2016 del Tribunale amministrativo regionale Piemonte) e nella sentenza della stessa Terza Sezione 17 novembre 2017 n. 5313, (resa a conferma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Piemonte n. 839/2016).

Nella prima pronuncia — come ricordato dal Tribunale amministrativo regionale Piemonte in recente sentenza 11 gennaio 2018, n. 69 — «il Consiglio di Stato ha affermato che la condanna per uno dei reati indicati all'art. 43, primo comma, lettere a), b), c) genera una preclusione assoluta a essere titolare di un'autorizzazione al porto di arma e vincola l'Amministrazione a negare o revocare il porto dell'arma. Si tratta di speciale incapacità *ex lege* al rilascio o al rinnovo, tale da non poter essere superata *sic et simpliciter* dalla mera riabilitazione dell'interessato, da cui discende l'impossibilità indefettibile e non modificabile che il futuro comportamento dell'interessato superi la inaffidabilità sull'uso dell'arma in possesso.



Nella pronuncia successiva, il Giudice di appello ha sostenuto che l'applicazione dell'art. 43 T.U.L.P.S. non possa avvenire in violazione dei principi di ragionevolezza e di proporzione di rango costituzionale e che debba essere privilegiata un'interpretazione ideologica della norma conforme ai principi costituzionali, con la conseguenza che l'Amministrazione, nel compiere la propria complessiva valutazione in ordine alla affidabilità nel possesso di armi, non possa non tener conto anche della sussistenza di altri elementi, che denotano favorevolmente la personalità dell'interessato con carattere di attualità. Ciò comporta che la preclusione prevista dall'art. 43 T.U.L.P.S. per il possesso di armi e munizioni in capo ai soggetti, che abbiano subito le indicate tipologie di condanne, non possa essere automatica, ove ragionevolmente altri elementi attuali della personalità dell'interessato, quale il lungo tempo intercorso rispetto all'epoca del commesso reato senza la commissione di ulteriori illeciti penali (corroborato nelle sue positive implicazioni dalla intervenuta riabilitazione), depongano per lo stabile ripristino in capo al soggetto medesimo delle richieste condizioni di affidabilità nel possesso di armi in corrispondenza ad una rinnovata e consolidata integrazione nel sano contesto socio economico in presenza di indizi univoci e concordanti in tale senso».

Il contrasto giurisprudenziale non è, ad oggi, ancora sopito.

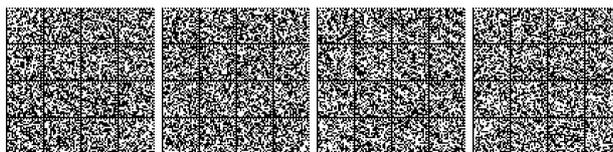
Vi sono, infatti, pronunce (tra le più recenti C.d.S., III, 7 giugno 2018, n. 3435), che, secondo una fedele interpretazione letterale della norma che viene in rilievo, hanno ritenuto di aderire, per l'appunto, all'orientamento tradizionale, su cui poggia, sotto il profilo motivazionale, il diniego opposto al ricorrente (ovvero in senso conforme al parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 11 luglio 2016, n. 1620) e altre (come quella della I sezione del Tribunale amministrativo regionale Piemonte da cui è stata tratta la su riportata «sintesi» degli opposti orientamenti o la più recente n. 648 del 25 maggio 2018; T.R.G.A. Trento, sezione unica, 24 ottobre 2017, n. 287; C.d.S., III, 1° giugno 2018, n. 3303, che, pur affrontando la particolare ipotesi dell'esercizio del potere di autotutela, lascia pur sempre spazio ad apprezzamenti di carattere discrezionale anche a fronte della sussistenza di un precedente ostativo), che, invocando talvolta anche i principi di ragionevolezza e di proporzione di rango costituzionale, vi si discostano, ritenendo, per l'appunto imprescindibili valutazioni di carattere discrezionale, laddove, in particolare, la condanna «ostativa» sia assai risalente nel tempo e sia, nel frattempo, intervenuta la riabilitazione.

Il Collegio — che non ritiene di poter aderire *tout court* all'orientamento cd. «evolutivo», ostandovi, allo stato, la formulazione letterale della norma di cui è stata fatta applicazione nel caso specifico, ma, al contempo, di non poter nemmeno seguire acriticamente l'orientamento tradizionale, che non condivide, laddove, per l'appunto, «perpetua» gli effetti amministrativi pregiudizievoli delle condanne contemplate dall'art. 43 del T.U.L.P.S., senza tenere in alcun modo conto della loro risalenza nel tempo, della loro concreta e attuale idoneità a sorreggere il diniego al rilascio del titolo autorizzativo richiesto (*rectius* il giudizio di pericolosità che se ne può trarre in relazione al bene giuridico oggetto di tutela) e del reale e individuale percorso di vita effettuato, nel frattempo, dai soggetti che le hanno subite, in quanto siffatta soggezione appare, in questo come in altri campi dell'esperienza giuridica, estranea all'ordinamento positivo — altra soluzione non individua, pertanto, che quella di sottoporre la norma in questione al vaglio di costituzionalità per le argomentazioni che si appresta ad esporre.

Rammenta, infatti, che il giudice remittente ha la possibilità di rivolgersi alla Corte costituzionale allorché si trova di fronte all'alternativa di adeguarsi a un'interpretazione che non condivide o di assumere una pronuncia in contrasto, probabilmente destinata ad essere riformata, come induce a supporre l'ultimissima pronuncia in materia emessa dal Consiglio di Stato (sentenza n. 3435/2018).

Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Il Collegio condivide, innanzitutto, le puntuali argomentazioni svolte dal Tribunale amministrativo regionale Toscana, sez. II, con ordinanza in data 16 gennaio 2018, n. 56, laddove, nel sollevare analoga questione di legittimità costituzionale, ha osservato, con riguardo al profilo della ritenuta violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, che «la ragionevolezza delle leggi è corollario del principio di uguaglianza ed esige che le disposizioni normative contenute in atti aventi valore di legge siano adeguate, o congruenti, rispetto al fine perseguito dal legislatore. Si ha dunque violazione del principio laddove si riscontri una contraddizione all'interno di una disposizione legislativa, oppure tra essa ed il pubblico interesse perseguito che costituisce un limite al potere discrezionale del legislatore, impedendone un esercizio arbitrario (...) Nel caso di specie, il dubbio di costituzionalità riguarda una norma la quale pone un divieto assoluto ed automatico di concedere il porto d'armi a soggetti che sono stati condannati alla reclusione per un reato (il furto) che è estraneo all'uso delle stesse e non incide, in astratto, sul loro utilizzo. La disposizione appare quindi eccedere lo scopo che si propone, consistente nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica sotto il profilo della verifica di affidabilità dei soggetti cui viene concessa la licenza di portare armi. Si ricorda, a questo proposito, che nel nostro ordinamento esiste un generale divieto di girare armati, e l'autorizzazione a portarle ne costituisce eccezione la quale deve essere assistita da sufficienti garanzie circa l'affidabilità nel loro corretto uso da parte del titolare della relativa autorizzazione. In particolare la sentenza di Corte costituzionale n. 440/1993, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle previsioni dell'art. 11 T.U.L.P.S. in ordine ai poteri di diniego delle autorizzazioni di polizia a fronte dell'accertata insussistenza del requisito



della <buona condotta>, precisa che la facoltà di portare ed usare armi non costituisce oggetto di un diritto assoluto, ma è eccezione al generale divieto di girare armati sancito dall'ordinamento, e tale deroga, per essere giustificata, richiede un preventivo e puntuale accertamento delle caratteristiche del soggetto richiedente il porto d'armi, per acquisire certezza in ordine alla sua idoneità al loro uso e alla sua affidabilità morale. Stando così le cose, appare certo rispondente a tale finalità effettuare uno scrutinio preventivo sulla vita e i precedenti del richiedente il porto d'armi per verificarne l'affidabilità; non altrettanto, però, può dirsi per un divieto automatico e generalizzato derivante da condanne penali dallo stesso subite a lunga distanza di tempo e nemmeno incidenti direttamente sull'utilizzo delle armi, come accade nel caso di specie. Ipotizzare l'esistenza di un simile divieto generalizzato ed assoluto, senza che all'autorità amministrativa venga concesso alcun potere di valutazione discrezionale, appare eccessivo rispetto allo scopo della norma, tanto più nel caso di specie in cui, durante il rilevante lasso di tempo trascorso dal suo originario rilascio fino al suo diniego, il titolo è stato sempre rinnovato.

In tema di automatismo preclusivo la Corte costituzionale, con sentenza n. 202/2013, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legislativo 18 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui la norma prevede un meccanismo automatico che impone all'Amministrazione competente il diniego di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero che sia stato condannato per determinati reati. La Corte ha statuito che al legislatore è riconosciuta un'ampia discrezionalità nel disciplinare l'ingresso e il soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, in relazione alle esigenze di difesa nazionale e sicurezza pubblica sottese, e in questo ambito è legittimo anche prevedere casi in cui, a fronte della commissione di reati ritenuti di una certa gravità e particolarmente pericolosi per la sicurezza e l'ordine pubblico, l'Amministrazione sia vincolata a revocare o negare il permesso di soggiorno automaticamente e senza ulteriori considerazioni. In linea generale statuizioni di tal genere non sono di per sé manifestamente irragionevoli; tuttavia occorre che una simile previsione possa considerarsi rispettosa di un bilanciamento, ragionevole e proporzionato ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, tra le opposte esigenze di tutelare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato e regolare i flussi migratori, da un lato, e di salvaguardare i diritti dello straniero riconosciutigli dalla Costituzione dall'altro. Nel valutare l'adeguatezza del bilanciamento tra questi valori, al fine del sindacato di legittimità della norma, la Corte prosegue rilevando che gli automatismi procedurali sono basati su una presunzione assoluta di pericolosità e devono quindi ritenersi arbitrari laddove non rispondono a dati di esperienza generalizzati, quando cioè sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa».

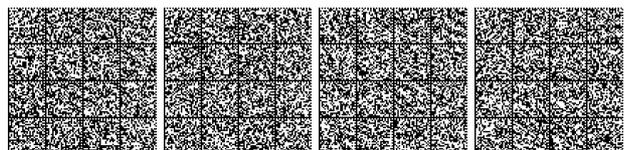
Nel caso di specie, al pari di quello oggetto del giudizio innanzi al Tribunale amministrativo regionale Toscana, da cui è originata analoga (e precedente) questione di legittimità costituzionale, si può facilmente formulare quest'ultima ipotesi sulla scorta dei dati esperienziali desumibili dagli atti di causa: è dimostrato che il ricorrente ha ottenuto il primo rilascio della licenza per esercitare l'industria della riparazione delle armi comuni nell'anno 1996 e i rinnovi si sono susseguiti senza soluzione di continuità, fino all'attuale istanza, senza che mai egli avesse dato causa ad alcun episodio connotato dal suo cattivo utilizzo. In tal senso, depone, del resto, anche il rinnovo della licenza di porto di fucile per uso caccia ottenuto dal medesimo nell'anno 2015, all'esito di un procedimento che sembrava doversi concludere con un diniego, ma che ha, poi, mutato esito proprio in ragione degli apprezzamenti discrezionali di segno positivo formulati sulla sua affidabilità.

Ha, inoltre, sempre condivisibilmente osservato il Tribunale amministrativo regionale Toscana che «sotto un profilo più generale ed astratto, poi, non appare facilmente giustificabile un automatismo preclusivo che colleghi il diniego dell'autorizzazione a portare armi alla commissione del reato di furto, il quale non è collegato all'utilizzo delle stesse e che, pertanto, poco ragionevolmente può essere posto ex se a base del diniego dell'autorizzazione medesima. Tanto più appare ingiustificabile l'automatismo laddove, come nel caso di specie, il richiedente il porto d'armi abbia ottenuto la riabilitazione la quale presuppone che il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta al fine di un giudizio prognostico sul suo futuro comportamento (art. 179, comma primo, c.p.)».

A tutte le su riportate considerazioni, che il Collegio fa proprie, pare, peraltro, opportuno aggiungere anche quanto segue.

L'automatica valenza ostativa di reati come quello che viene in rilievo nel caso in esame, peraltro di particolare tenuità, pare anche irragionevole e comunque violativa dei principi di eguaglianza e proporzionalità avuto riguardo ai trattamenti decisamente più coerenti con i valori di uno Stato democratico ora assicurato, secondo le indicazioni applicative da ultimo fornite dal Ministero dell'interno con circolare 557/PAS/U/012843/10100.A(1) del 31 agosto 2017, a fattispecie di corrispondente gravità dall'art. 131-bis del codice penale, che consente, per l'appunto, di «schivare» le conseguenze amministrative pregiudizievoli che, per mero automatismo, continua, invece, a subire chi, come l'odierno ricorrente, è stato condannato in epoca in cui non era ancora prevista l'esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto.

Al riguardo, il Collegio non può, in ogni caso, trascurare di osservare che le indicazioni fornite appalesano viepiù l'irragionevolezza dell'ostatività prevista dalla norma sospettata d'incostituzionalità, in quanto, a ben osservare, il trattamento più favorevole sotto il profilo degli effetti di carattere amministrativo parrebbe riservato a coloro che, dal punto di vista temporale, sono maggiormente prossimi alla commissione del fatto-reato ovvero in sostanza a soggetti rispetto ai quali possono non risultare ancora disponibili apprezzabili ed effettivi riscontri in ordine all'avvenuto completamento del percorso rieducativo intrapreso ai fini della completa reintegrazione nel tessuto sociale e della piena accettazione, condivisione e rispetto delle regole.



Viceversa, coloro che, come il ricorrente, hanno posto in essere una condotta illecita sotto il profilo penale in epoca più risalente, non avendo potuto usufruire degli istituti premiali di più recente introduzione, sono destinati a continuare a subire, in forza di meri automatismi, conseguenze pregiudizievoli di carattere amministrativo, anche laddove la loro (successiva) condotta di vita sia stata totalmente esente da ulteriori mende e costituisca di per sé prova tangibile di piena affidabilità.

Sempre con riguardo ai parametri costituzionali dianzi indicati, non pare nemmeno trascurabile la circostanza che la norma, per come formulata, non consente di valorizzare in alcun modo la intervenuta riabilitazione, sebbene non siano sconosciute all'ordinamento ipotesi in cui la riabilitazione produce effetti che vanno al di là dell'ambito penale. Si pensi ad esempio all'art. 120, comma 1, del decreto legislativo 20 aprile 1992, n. 285, che riconosce espressi effetti favorevoli di carattere amministrativo ai provvedimenti riabilitativi, pur a fronte della commissione di reati di significativa offensività e che, con particolare riguardo alle esigenze di salvaguardare la sicurezza della circolazione, potrebbero indurre a dubitare dell'effettivo conseguimento affidabilità necessaria per ottenere il rilascio di una nuova patente di guida.

Per le ragioni sin qui esposte, il Collegio, ritenendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dianzi prospettata, la solleva d'ufficio, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 maggio 1983, e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo, al contempo, il giudizio in corso.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese è riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia, I Sezione, dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, per le ragioni di cui in motivazione, la questione di costituzionalità dell'art. 43 del T.U.L.P.S, nella parte in cui stabilisce che «... non può essere concessa la licenza di portare armi: a) a chi ha riportato condanna alla reclusione... per furto...» per contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede un generalizzato divieto di rilasciare il porto d'armi alle persone condannate a pena detentiva per il reato di furto senza consentire alcun apprezzamento discrezionale all'Autorità amministrativa competente.

Conseguentemente solleva la questione di legittimità costituzionale della norma citata nei sensi dianzi precisati.

Sospende, per l'effetto, il giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità di cui alla questione data e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Ordina che la presente ordinanza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare il ricorrente.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del giorno 23 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente;

Manuela Sinigoi, consigliere, estensore;

Nicola Bardino, referendario.

Il Presidente: SETTESOLDI

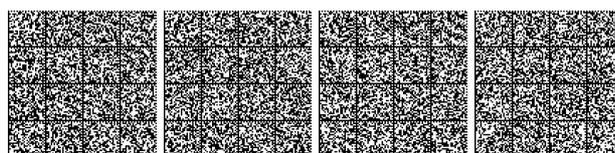
L'estensore: SINIGOI

18C00216

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2018-GUR-042) Roma, 2018 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 3,00

