

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 10

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

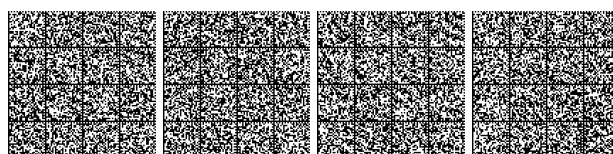
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 marzo 2019

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. 24. Sentenza 24 gennaio - 27 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione - Disciplina e soggetti destinatari della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e delle misure patrimoniali del sequestro e della confisca.**

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), artt. 1, 3 e 5; legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), art. 19; decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24.....

Pag. 1

N. 25. Sentenza 24 gennaio - 27 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Violazione degli obblighi di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” inerenti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 75, commi 1 e 2. ....

Pag. 19

N. 26. Sentenza 5 dicembre 2018 - 27 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione patrimoniali - Confisca di beni derivanti da attività illecita - Tutela dei terzi creditori mediante presentazione di istanza di fallimento - Disciplina transitoria per i procedimenti di prevenzione conclusi o pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», art. 1, comma 198. ....

Pag. 28

N. 27. Sentenza 22 gennaio - 27 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Gioco e scommesse - Autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito - Rispetto della distanza non inferiore a 300 metri da luoghi sensibili, incluse le caserme militari.**

- Legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), art. 2, comma 1, lettera c), punto IV. ....

Pag. 34



## N. 28. Sentenza 23 gennaio - 28 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Rifiuti - Adeguamento del Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti [PRGR] - Forma dell'intervento regionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», art. 2, e piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge; legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», art. 11, comma 4-*bis*, aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)».

Pag. 41

## N. 29. Sentenza 21 gennaio - 28 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Inefficacia, nullità, inopponibilità della cessione di ramo d'azienda - Tutela spettante al lavoratore nei confronti del datore di lavoro cedente all'ordine di ripristino del rapporto.**

- Codice civile, «combinato disposto» degli artt. 1206, 1207 e 1217.

Pag. 46

## N. 30. Sentenza 22 gennaio - 28 febbraio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Lavoratori agricoli a tempo indeterminato - Trattamento di disoccupazione.**

- Legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), art. 32, primo comma, lettera *a*); legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), art. 1, comma 55.

Pag. 54

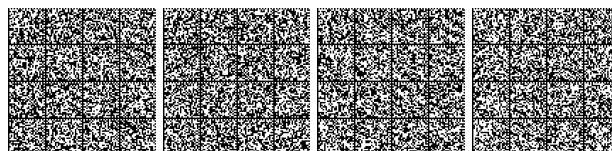
## N. 31. Sentenza 22 gennaio - 1° marzo 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse – Riserva allo Stato del maggior gettito derivante dalla revisione degli importi della tassa automobilistica.**

- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012); decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013).

Pag. 66



## N. 32. Ordinanza 8 gennaio - 1° marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse – “Rottamazione-bis delle cartelle” (riapertura dei termini per i carichi affidati all’agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016; estensione ai carichi affidati all’agente della riscossione dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2017; riapertura dei termini per Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni per la sanatoria delle ingiunzioni fiscali notificate fino al 16 ottobre 2017).**

- del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), art. 1, commi 4 e 11-*quater*, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172. ....

Pag. 77

## N. 33. Sentenza 24 gennaio - 4 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali – Obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o a 3.000 se montani – Individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per il suddetto esercizio associato.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), art. 14, commi 26, 27, 28, 28-*bis*, 29, 30 e 31, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall’art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135; legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell’economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», art. 1, commi 110 e 111..

Pag. 81

### ATTI DI PROMOZIONE DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 9. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 2019 (della Regione autonoma della Sardegna)

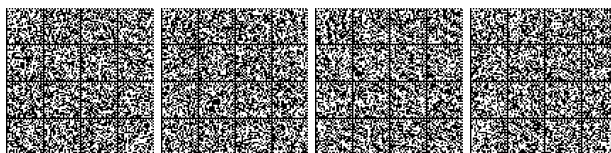
**Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Modifiche all’art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali).**

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 1, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*, numero 2), *n-bis)*, *o)*, *p)* e *q)*; comma 2; comma 3, lettera *a)*, numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; art. 12, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*; comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, numeri 1 e 2, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)*, *m)* e *n)*; comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-*bis*; comma 6; art. 13, comma 1, lettere *a)*, numero 2, *b)* e *c)*; e art. 28, comma 1.....

Pag. 97



- N. 31. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2019 (della Regione Molise)
- Sanità pubblica - Commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo in materia sanitaria - Modificazione dei criteri per la nomina - Incompatibilità dell'incarico con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento - Applicazione anche agli incarichi commissariali in atto - Previsione che il Consiglio dei ministri provvede, entro novanta giorni, alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni Regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario.**
- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*. Pag. 116
- N. 30. Ordinanza della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana del 23 ottobre 2018
- Previdenza e assistenza - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Misure per il conseguimento di risparmi di spesa - Previsione, per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, dell'applicazione ai trattamenti pensionistici, in tutto o in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia, di un limite massimo di 160.000 euro - Proroga della misura per il triennio 2017-2019.**
- Legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale". Disposizioni varie), art. 13, comma 2; legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie), art. 1, comma 3. Pag. 127
- N. 31. Ordinanza del Giudice di pace di Benevento del 24 ottobre 2018
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- 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. 32, comma 2. Pag. 136
- N. 32. Ordinanza del Giudice di pace di Benevento del 24 ottobre 2018
- Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**
- 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. 32, comma 2. Pag. 138
- N. 33. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 25 settembre 2018
- Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Omessa previsione dell'applicabilità della disciplina prevista anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica in favore dei figli minori nati fuori dal matrimonio.**
- Codice penale, art. 570-*bis* [, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21]. Pag. 140



- N. 34. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria del 26 ottobre 2018  
**Comuni, province e città metropolitane - Variazioni territoriali - Norme della Regione Calabria - Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della Provincia di Catanzaro - Procedimento di formazione della legge di approvazione della variazione territoriale.**
  - Legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro).....

Pag. 143







# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 24

*Sentenza 24 gennaio - 27 febbraio 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

## **Misure di prevenzione - Disciplina e soggetti destinatari della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e delle misure patrimoniali del sequestro e della confisca.**

- Legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), artt. 1, 3 e 5; legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), art. 19; decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

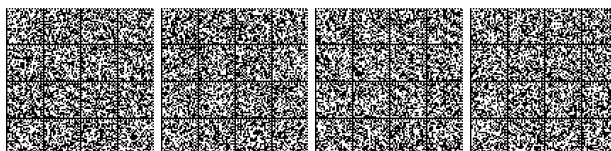
## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promossi dal Tribunale ordinario di Udine, dal Tribunale ordinario di Padova e dalla Corte di appello di Napoli, con ordinanze del 10 aprile, del 30 maggio e del 15 marzo 2017, iscritte rispettivamente ai nn. 115, 146 e 154 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 37, 43 e 45, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di F. S., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di M. S., quest'ultimo fuori termine;

udito nella udienza pubblica del 20 novembre e nella camera di consiglio del 21 novembre 2018 il Giudice relatore Francesco Viganò;

Uditi gli avvocati Massimo Malipiero e Giuseppe Pavan per F. S. e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 15 marzo 2017 (r. o. n. 154 del 2017), la Corte d'appello di Napoli ha sollevato: *a*) questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera *c*), 6 e 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), tutti con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 14 aprile 1982; *b*) questioni di legittimità costituzionale del solo art. 19 della legge n. 152 del 1975 in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 42 Cost.

1.1.- Il giudice *a quo* premette di conoscere dell'impugnazione avverso un decreto del Tribunale di Napoli con il quale è stata applicata, nei confronti di una persona ritenuta portatrice di cosiddetta "pericolosità generica" ai sensi dell'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956, la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza di cui agli artt. 3 e 5 della medesima legge, per la durata di quattro anni, con obbligo di soggiorno nel territorio del Comune di residenza, nonché la misura di prevenzione patrimoniale della confisca, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, di numerosi beni mobili e immobili.

Il giudice rimettente rileva che con la sentenza pubblicata il 23 febbraio 2017, pronunciata nel procedimento n. 43395/09, de Tommaso contro Italia, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che le previsioni degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956 si pongono in contrasto con l'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU. Tali norme di legge non presenterebbero, in particolare, i requisiti di «chiarezza, precisione e completezza precettiva» richiesti dalla CEDU, e precluderebbero pertanto al cittadino di comprendere «quali condotte debba tenere e quali condotte debba evitare per non incorrere nella misura di prevenzione», e quali condotte integrino la «violazione delle prescrizioni connesse all'imposizione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza».

Inoltre, poiché alle medesime fattispecie di cui all'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, in forza dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, sono altresì applicabili, tra le altre, le misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca di cui all'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 757 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), la Corte d'appello di Napoli estende le censure attinenti all'assenza di precisione e prevedibilità della legge anche al già citato art. 19 della legge n. 152 del 1975, assumendone il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU («Protezione della proprietà»), e con l'art. 42 Cost.

Osserva in proposito il rimettente che, al pari dell'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, l'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, al secondo comma, afferma che nessuna privazione della proprietà può avvenire se non alle condizioni «previste dalla legge». Pertanto, una volta accertato il contrasto dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 con il requisito della "base legale" richiesto dal diritto convenzionale, anche l'art. 19 della legge n. 152 del 1975 risulterebbe, per i medesimi motivi, illegittimo, «pervenendosi altrimenti all'illogica conseguenza per cui le misure di prevenzione patrimoniali potrebbero essere imposte nei confronti di persone che non possono definirsi pericolose a seguito della dichiarata illegittimità costituzionale della norma che definisce tale pericolosità».

L'incompatibilità delle norme censurate con i parametri convenzionali evocati determinerebbe l'illegittimità costituzionale delle stesse per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., non sussistendo a parere del giudice *a quo* «alcuna via interpretativa per adeguare le disposizioni delle norme citate alla norma convenzionale, dovendo a tal fine il giudice comune procedere a una riformulazione complessiva delle disposizioni di legge in contestazione, riservata esclusivamente al Legislatore».

In punto di rilevanza delle questioni, l'ordinanza di rimessione precisa che l'appellante censura proprio la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, tanto ai fini dell'applicazione della misura personale della sorveglianza speciale, quanto ai fini della misura patrimoniale della confisca.

Infine, il giudice *a quo* sostiene che le questioni di legittimità costituzionale andrebbero estese all'art. 1, all'art. 4, comma 1, lett. *c*), all'art. 6 e all'art. 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, i quali riproducono oggi, con un tenore sostanzialmente identico, il contenuto degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, «abrogati per effetto dello stesso d.lgs. 159/2011 con riferimento alle proposte di prevenzione depositate dal 13.10.2011».



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

In primo luogo, viene censurata la carenza di motivazione circa la rilevanza delle questioni di legittimità sollevate, stante l'asserito difetto di un'adeguata descrizione della vicenda processuale e, quindi, delle ragioni per le quali risulterebbero applicabili le norme della legge n. 1423 del 1956.

In secondo luogo, l'Avvocatura sostiene che la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ancorché pronunciata dalla Grande Camera, non sarebbe espressione di una giurisprudenza consolidata nei termini delineati da questa Corte nella sentenza n. 49 del 2015. Pertanto, l'interpretazione ivi offerta non sarebbe immediatamente vincolante per il giudice nazionale, che avrebbe dovuto tentare un'interpretazione convenzionalmente conforme delle disposizioni censurate, in virtù della funzione assegnatagli dall'art. 101, secondo comma, Cost.

1.3.- Con atto depositato in data 24 maggio 2018, è intervenuta ad adiuvandum M. S., destinataria di un decreto di sequestro di prevenzione disposto dal Tribunale ordinario di Roma in data 15 marzo 2016, sostenendo la propria legittimazione a intervenire in quanto la «eventuale declaratoria di incostituzionalità della norma indicata - auspicata dalla giurisprudenza europea - porterebbe alla immediata cessazione degli effetti del provvedimento nei propri confronti», e insistendo perché la Corte accolga tutte le questioni sollevate dai rimettenti.

2.- Con ordinanza del 4 aprile 2017 (r. o. n. 115 del 2017), il Tribunale ordinario di Udine ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, tutti con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, nell'ambito di un giudizio originato da un'istanza di revoca di una misura di prevenzione personale presentata a seguito della citata sentenza de Tommaso contro Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2.1.- Le questioni sono identiche a quelle sollevate con l'ordinanza della Corte d'appello di Napoli, già riferite al punto 1, con l'unica differenza che il Tribunale di Udine limita le proprie censure alla disciplina relativa alla misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, e non anche alla normativa che costituisce il presupposto applicativo della misura patrimoniale della confisca di prevenzione alle medesime fattispecie di "pericolosità generica".

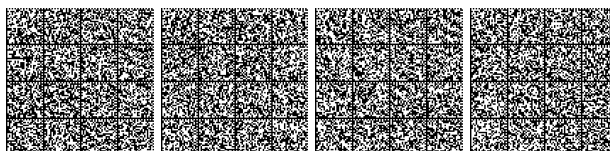
2.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo anche in questo caso che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata, per le medesime ragioni riferite al punto 1.2.

3.- Infine, con ordinanza del 30 maggio 2017 (r. o. n. 146 del 2017), il Tribunale ordinario di Padova ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24 del d.lgs. 159 del 2011, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, nonché con l'art. 25, terzo comma, Cost. e - come si evince dalla motivazione dell'ordinanza - con l'art. 13 Cost.; nonché degli artt. 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011 per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

3.1.- Le questioni - che originano da un giudizio di prevenzione volto all'applicazione delle misure della sorveglianza speciale e della confisca nei confronti di una persona inquadrata tra i soggetti di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011 - sono analoghe a quelle sollevate dalla Corte d'appello di Napoli, riferite al punto 1, con le seguenti differenze: a) per ragioni di rilevanza temporale, nel giudizio principale sono censurate solamente le norme del vigente d.lgs. n. 159 del 2011 (e non anche quelle delle previgenti leggi n. 1423 del 1956 e n. 152 del 1975); b) vengono invocati, nell'ambito delle questioni attinenti alle misure personali di prevenzione, anche i parametri costituzionali di cui all'art. 25, terzo comma, Cost. e 13 Cost.; c) vengono impugnati, nell'ambito delle questioni attinenti alle misure patrimoniali di prevenzione, anche gli artt. 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011.

A parere del rimettente, la lettura della sentenza de Tommaso della Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto proveniente dalla Grande Camera, «ha una portata precettiva tale che, sebbene non vincolante sul piano formale, si pone sul piano sostanziale quale criterio per l'interprete, anche suggerendo una rivisitazione dell'esplicazione del principio di legalità in materia di misure di prevenzione, la cui osservanza in concreto, sotto il profilo della determinazione dei comportamenti tipici tali da determinare la sussunzione dell'individuo in soggetto connotato dalla cosiddetta "pericolosità generica" viene demandata al giudice».

Sul punto, il giudice *a quo* richiama la sentenza di questa Corte n. 419 del 1994, nella quale si era affermato come la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione sia subordinata all'osservanza del principio di legalità, individuato negli artt. 13, secondo comma, e 25, terzo comma, Cost. Ciò imporrebbe che la descrizione legislativa delle fattispecie di pericolosità permetta di individuare le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio, di natura prognostica, relativo alla pericolosità del soggetto proposto; giudizio da «fondarsi sulla sussistenza di elementi di fatto, in ossequio al principio del ripudio del mero sospetto come presupposto dell'applicazione delle misure in esame».



Sotto quest'ultimo profilo, la sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo indurrebbe a un «ripensamento sul fatto che il meccanismo sinora attuato sia idoneo ad assicurare il rispetto del principio di legalità, inteso in senso sostanziale, dal momento che proprio l'individuazione della categoria dei soggetti passibili di sottoposizione a misure di prevenzione è da considerarsi insufficientemente determinata sul piano legislativo, perché generica ove demanda all'interprete l'individuazione di quegli elementi di fatto cui collegare la sussistenza dei presupposti fondanti la misura».

3.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile oppure infondata, per le medesime ragioni riferite al punto 1.2.

3.3.- Ha depositato memoria di costituzione la parte privata F. S., nei cui confronti sono richieste le misure di prevenzione nel giudizio *a quo*, concludendo per la fondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionali sollevate.

Ritiene la parte privata che la Corte europea dei diritti dell'uomo abbia «espressamente dichiarato che il contenuto descrittivo e precettivo della legge n. 1423/1956 si pone in violazione dell'art. 2 del protocollo addizionale n. 4 CEDU per difetto di precisione e prevedibilità» e che non vi sia pertanto possibilità di interpretare le disposizioni denunciate in modo idoneo ad adeguarle alla norma convenzionale.

A parere della parte privata, le medesime ragioni che militano a favore dell'accoglimento delle questioni relative alla disciplina legislativa delle misure di prevenzione personali varrebbero - mutando il solo parametro convenzionale interposto - per la confisca, la quale si risolverebbe in una misura «sostanzialmente definitiva» che, privando il soggetto dei propri beni, si trasformerebbe in una «vera e propria pena, comminata al di fuori di un procedimento giurisdizionale ordinario».

3.3.1.- Con ulteriore memoria depositata in data 30 ottobre 2018, la stessa parte privata F. S. ha insistito per l'accoglimento delle questioni, svolgendo ulteriori argomenti a sostegno del petitum del rimettente.

Più specificamente, la parte prende atto di come alcuni arresti di questa Corte (tra cui le sentenze n. 11 del 1956, n. 23 del 1964, n. 177 del 1980, n. 721 del 1988 e n. 335 del 1996) abbiano dato avvio ad un percorso «tassativizzante» delle misure di prevenzione, che - proprio a seguito della sentenza de Tommaso della Corte europea - è stato recentemente sviluppato dalla Corte di cassazione nel senso, da un lato, di delimitare la categoria della pericolosità generica (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 19 aprile 2018, n. 43826) e, dall'altro, di operare un'interpretazione convenzionalmente orientata del delitto di violazione degli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno di cui all'art. 75, comma 2 del d.lgs. n. 159 del 2011 (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 27 aprile 2017, n. 40076).

Osserva tuttavia la parte privata che, mentre sotto questo secondo profilo le sezioni unite della Corte di cassazione hanno potuto «in via ermeneutica delimitare con esattezza l'ambito di prescrizione della norma penale» (espungendo la generica violazione della prescrizione del «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi»), invece, «per la questione della pericolosità generica questa operazione non è stata possibile a causa della natura e struttura stessa delle norme di prevenzione vigenti che affondano le loro radici nel c.d. principio di efficacia più che su quello di precisione, rifuggendo nella loro formulazione originaria (riproposta nella vigente disciplina) ad una certezza intesa come prevedibilità e quindi anche come possibilità di rimprovero per l'atteggiamento antidoveroso della volontà».

Pertanto, si osserva nella stessa memoria, «nonostante gli sforzi della giurisprudenza, permane con riferimento alla pericolosità generica l'impossibilità di comprendere quali comportamenti potranno essere oggetto della misura di prevenzione essendo l'unico riferimento certo - cioè quello riguardante la necessaria commissione di un delitto - tanto generico da non soddisfare in alcun modo il requisito di necessaria certezza e quindi di prevedibilità della disciplina applicabile, non potendo la natura creativa dell'attività giurisdizionale riuscire sempre e in ogni caso a sostituirsi - in particolare attraverso una opera di tassativizzazione delle modalità di accertamento processuale - al precipuo compito della legislazione di produrre norme di legge adeguatamente definite e capaci di assicurare a chiunque una percezione sufficientemente chiara e immediata dei possibili profili di illiceità della propria condotta».

3.4.- Con atto depositato in data 24 maggio 2018, ha spiegato atto di intervento ad adiuvandum M. S., per le medesime ragioni riferite al punto 1.3.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al r. o. n. 154 del 2017, la Corte d'appello di Napoli ha sollevato:

a) questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), tutte con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 14 aprile 1982;



b) questioni di legittimità costituzionale del solo art. 19 della legge n. 152 del 1975 con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 42 Cost.

2.- Con ordinanza iscritta al r. o. n. 115 del 2017, il Tribunale ordinario di Udine ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, tutte con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU.

3.- Infine, con ordinanza iscritta al r. o. n. 146 del 2017, il Tribunale ordinario di Padova ha sollevato:

a) questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6, 8, 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, nonché con l'art. 25, terzo comma, Cost. e - come si evince dalla motivazione dell'ordinanza - l'art. 13 Cost.;

b) questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011 per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

4.- Preliminarmente, i tre ricorsi devono essere riuniti, dal momento che le questioni prospettate - non identiche tra loro quanto a petitum e a parametri invocati, ma tutte afferenti ai presupposti che legittimano l'applicazione di misure di prevenzione personali e, in due casi, patrimoniali - si fondano su argomenti in larga misura sovrapponibili.

5.- Deve inoltre essere dichiarata, ai sensi dell'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'inammissibilità dell'intervento di M. S., in quanto avvenuto, in entrambi i giudizi in cui ha spiegato l'intervento, oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio.

6.- L'elevato numero di disposizioni censurate, tra loro fittamente intrecciate, esige - sempre in via preliminare - la precisazione dell'oggetto del presente giudizio, da ricostruire a partire dai petita formulati nelle ordinanze di rimessione, sì da sgomberare subito il campo dalle (numerose) questioni inammissibili.

6.1. - Cuore di tutte le questioni prospettate è l'allegato difetto di precisione di due fattispecie astratte, previste dai numeri 1) e 2) dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, nella versione modificata dalla legge 3 agosto 1988, n. 327 (Norme in materia di misure di prevenzione personali), poi riprodotte in termini pressoché identici nelle lettere a) e b) dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, il quale trova applicazione con riferimento alle proposte di misure di prevenzione depositate a partire dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo stesso (13 ottobre 2011).

Tali disposizioni consentono l'applicazione - da un lato - della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, e - dall'altro - delle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca, a due categorie di destinatari: «coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi» (art. 1, numero 1, della legge n. 1423 del 1956, riprodotto in modo pressoché identico dall'art. 1, lettera a, del d.lgs. n. 159 del 2011), e «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» (art. 1, numero 2, della legge n. 1423 del 1956; art. 1, lettera b, del d.lgs. n. 159 del 2011).

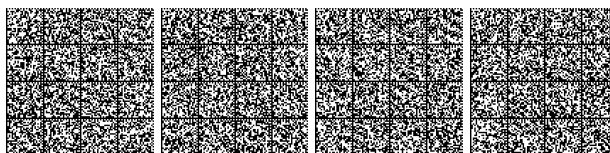
Come si evince dal tenore complessivo delle ordinanze di rimessione, peraltro, le questioni sollevate concernono la legittimità costituzionale delle previsioni indicate nella sola parte in cui costituiscano il presupposto per l'applicazione delle menzionate misure di prevenzione personali e patrimoniali.

Resta, pertanto, estraneo al vaglio odierno il quesito se le previsioni in parola possano legittimamente operare anche quale presupposto applicativo di altre misure tuttora di competenza dell'autorità di polizia (in particolare, foglio di via obbligatorio e avviso orale). Una simile questione, in effetti, non è stata sollevata dai giudici rimettenti; né avrebbe potuto esserlo, non essendo il tribunale l'autorità competente per l'applicazione di tali misure.

6.2.- Da quanto precede consegue, anzitutto, che le questioni sollevate dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale di Udine aventi a oggetto l'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, applicabile *ratione temporis* nei rispettivi procedimenti a quibus, sono ammissibili in quanto si intendano come aventi a oggetto la legittimità costituzionale di tale disposizione nella sola parte in cui consente l'applicazione ai soggetti indicati nello stesso art. 1, numeri 1) e 2), della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno.

Correttamente censurato dalla Corte d'appello di Napoli, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, è poi l'art. 19 della legge n. 152 del 1975, applicabile *ratione temporis* nel relativo procedimento *a quo*. Tale disposizione prevede infatti che le misure di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), comprese dunque le misure di prevenzione patrimoniali disciplinate dall'art. 2-ter di quest'ultima legge, si applichino - per l'appunto - alle persone indicate nello stesso art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956.

6.3.- Quanto alle disposizioni del d.lgs. n. 159 del 2011, destinato ad applicarsi *ratione temporis* nel solo giudizio pendente avanti al Tribunale ordinario di Padova, inammissibile per irrilevanza deve ritenersi la censura relativa all'art. 1 del medesimo decreto legislativo, che si limita a disciplinare i presupposti applicativi delle misure del foglio di via obbligatorio e dell'avviso orale, di competenza del questore.



Ammissibile è, per converso, la censura formulata dallo stesso Tribunale ordinario di Padova relativa all'art. 4, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 159 del 2011, da intendersi come mirante alla dichiarazione di illegittimità della disposizione nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II del titolo I del libro I del decreto (e cioè la misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, prevista dal successivo art. 6) si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettere *a*) e *b*).

Analogamente, la censura del Tribunale ordinario di Padova relativa all'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011 è ammissibile, e da intendersi come finalizzata alla dichiarazione di illegittimità della disposizione nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinate dai successivi artt. 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettere *a*) e *b*), del d.lgs. n. 159 del 2011.

6.4.- Inammissibili, per aberratio ictus, sono invece le censure formulate dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale ordinario di Udine a proposito dell'art. 3 della legge n. 1423 del 1956, così come la censura formulata dal Tribunale di Padova a proposito del corrispondente art. 6 del d.lgs. n. 159 del 2011. Tali disposizioni, infatti, si limitano a disciplinare la tipologia delle misure di prevenzione personale e i loro presupposti oggettivi: tipologia e presupposti la cui legittimità costituzionale non è in questa sede in discussione, poiché i diversi petita enunciati dai giudici rimettenti riguardano esclusivamente l'individuazione dei potenziali destinatari delle misure.

Per la medesima ragione, sono inammissibili le censure formulate dal Tribunale ordinario di Padova a proposito degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, che disciplinano i presupposti oggettivi e la procedura applicativa delle misure del sequestro e della confisca: profili anch'essi estranei ai diversi petita.

6.5.- Parimenti inammissibili, in ragione del pressoché totale difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, sono le questioni sollevate dalle ordinanze di rimessione della Corte d'appello di Napoli e del Tribunale ordinario di Udine sull'art. 5 della legge n. 1423 del 1956 e sul corrispondente art. 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, quest'ultimo censurato anche dal Tribunale ordinario di Padova, che disciplinano il contenuto delle misure di prevenzione personali.

I giudici a quibus incentrano, infatti, le loro argomentazioni sul difetto di precisione delle norme che stabiliscono i presupposti applicativi delle misure (personali e/o patrimoniali) che vengono di volta in volta in considerazione, e non già sull'imprecisione delle prescrizioni che costituiscono il contenuto delle misure stesse: profilo, quest'ultimo, che non è nemmeno menzionato nell'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, e che è oggetto di osservazioni non più che cursorie nelle altre due ordinanze della Corte d'appello di Napoli e del Tribunale ordinario di Padova.

6.6.- Per quanto concerne specificamente l'ordinanza della Corte d'appello di Napoli, devono poi essere dichiarate inammissibili: *a*) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, in ragione dell'inconferenza del parametro interposto invocato (relativo al diritto alla libertà di circolazione) rispetto alla disposizione impugnata (qui rilevante solo in quanto consente l'applicazione delle misure patrimoniali previste dall'art. 2-ter della legge n. 575 del 1965 ai soggetti indicati dall'art. 1, numeri 1 e 2, della legge n. 1423 del 1956); nonché *b*) tutte le questioni di legittimità costituzionale relative al d.lgs. n. 159 del 2011, in quanto non rilevanti nel procedimento *a quo*, posto che la stessa ordinanza di rimessione dà atto che dovrebbero ivi trovare applicazione, *ratione temporis*, le sole disposizioni della legge n. 1423 del 1956, nonché (in riferimento alle misure patrimoniali) l'art. 19 della legge n. 152 del 1975.

6.7.- Quanto infine all'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, devono essere dichiarate inammissibili per irrilevanza tutte le questioni di legittimità costituzionale formulate in relazione al d.lgs. n. 159 del 2011, non applicabile *ratione temporis* nel giudizio *a quo*, posto che la stessa ordinanza di rimessione dà atto di dover decidere sulla revoca di una misura adottata prima dell'entrata in vigore del decreto.

7.- In sintesi, risultano dunque ammissibili, e devono essere esaminate nel merito:

*a*) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956, nella parte in cui consentono l'applicazione ai soggetti ivi indicati delle misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con o senza obbligo o divieto di soggiorno, sollevate dalla Corte d'appello di Napoli e dal Tribunale ordinario di Udine in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU;

*b*) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975 sollevate dalla Corte d'appello di Napoli in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, nonché con riferimento all'art. 42 Cost.;

*c*) le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal Capo II del Titolo I del Libro I del decreto si applichino anche ai soggetti indicati nel precedente art. 1, lettere *a*) e *b*), sollevate dal Tribunale ordinario di Padova in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 Prot. n. 4 CEDU, nonché in riferimento all'art. 25, terzo comma, Cost. e all'art. 13 Cost.;



d) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinati rispettivamente dai successivi artt. 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettere a) e b), sollevata dal Tribunale ordinario di Padova in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU.

8.- Così precisato l'odierno *thema decidendum*, conviene anteporre all'esame del merito delle censure alcune premesse generali sullo statuto di garanzia (costituzionale e convenzionale) delle misure di prevenzione, personali (*infra*, 9) e patrimoniali (*infra*, 10), nonché alcune premesse più specifiche sulle due fattispecie normative oggetto delle presenti questioni di costituzionalità (*infra*, 11).

9.- Le misure di prevenzione personali accompagnano la storia dell'ordinamento italiano sin dalla sua nascita. Cionondimeno, il loro preciso statuto costituzionale, rimasto incerto nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, non cessa ancor oggi di ingenerare controversie.

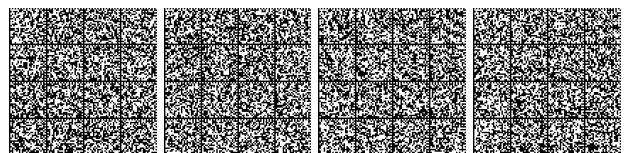
9.1.- Le misure di prevenzione personali oggi organicamente disciplinate nel d.lgs. n. 159 del 2011 rappresentano, in effetti, il provvisorio approdo di una lunga evoluzione storica, le cui origini risalgono quanto meno alla legislazione di polizia ottocentesca, cristallizzatasi subito dopo l'unità d'Italia nella legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), allegato B, che già conferiva all'autorità di pubblica sicurezza il potere di disporre le misure dell'ammonizione, del domicilio coatto (o confino di polizia) e del rimpatrio con foglio di via obbligatorio nei confronti di persone ritenute pericolose per la società, senza che fosse - tuttavia - necessaria una loro condanna in sede penale.

Largamente utilizzate in epoca fascista come strumento di controllo e di repressione degli oppositori politici, tali misure - la cui disciplina era nel frattempo confluita nel regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico di pubblica sicurezza) - restarono in vita anche dopo l'avvento della Costituzione repubblicana, ponendo subito alla dottrina e alla stessa giurisprudenza la questione della loro compatibilità con la Carta costituzionale.

Già nel suo primo anno di attività, questa Corte fu così sollecitata a vagliare la legittimità della relativa disciplina da numerose ordinanze di rimessione provenienti da pretori chiamati a giudicare della responsabilità penale di soggetti imputati di avere violato le prescrizioni inerenti a misure di prevenzione disposte dall'autorità di polizia. Con la sentenza n. 2 del 1956, fu dichiarata l'illegittimità della disciplina allora vigente in tema di esecuzione coattiva dell'ordine di rimpatrio disposto dal questore, mentre con la successiva sentenza n. 11 del 1956 a essere dichiarata illegittima fu la disciplina dell'ammonizione. Nell'uno e nell'altro caso, la decisione si fondò sull'incompatibilità delle discipline in questione con la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost. Sottolineò in particolare la sentenza n. 11 del 1956 «che l'ordinanza di ammonizione ha per conseguenza la sottoposizione dell'individuo ad una speciale sorveglianza di polizia» e «che attraverso questo provvedimento si impone all'ammonito tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui, quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora, non è che uno fra gli altri che la speciale commissione prescrive»: effetti, tutti, integranti una significativa «restrizione» del diritto alla libertà personale tutelato dall'art. 13 Cost., e come tali sottratti - per volere dei costituenti - al potere esclusivo dell'autorità di polizia.

9.2.- Il legislatore si adeguò prontamente, già nel dicembre di quell'anno, alle pronunce della Corte, attraverso una nuova organica disciplina delle misure di prevenzione contenuta nella legge n. 1423 del 1956. Nella sua versione originaria, la legge indicava cinque diverse categorie di destinatari delle misure medesime: oziosi e vagabondi; persone «notoriamente e abitualmente dedit[e] a traffici illeciti»; «proclivi a delinquere e coloro che, per la condotta e il tenore di vita, devono ritenersi vivere abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento»; persone ritenute dedite allo sfruttamento della prostituzione, alla tratta delle donne, alla corruzione di minori, al contrabbando o al traffico di droga; nonché «coloro che svolgono abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume». Nei confronti di tutti costoro, la legge prevedeva che il questore potesse direttamente indirizzare una motivata diffida a cambiare condotta, nonché ordinarne il rimpatrio con foglio di via obbligatorio; mentre affidava al tribunale - in conformità al principio fissato dalla sentenza n. 11 del 1956 - la competenza a disporre la più grave misura della sorveglianza speciale, cui il tribunale stesso poteva aggiungere il divieto di soggiorno in uno o più comuni o province nonché, nei casi di particolare pericolosità, l'obbligo del soggiorno in un determinato comune.

Le misure previste dalla legge n. 1423 del 1956 sono state quindi estese dalla legge n. 575 del 1965, nelle sue successive modificazioni, agli «indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso»; e la legge n. 152 del 1975 (la cosiddetta legge Reale) ne ampliò ulteriormente l'ambito di applicazione a una vasta area di soggetti indiziati di coinvolgimento in attività di tipo terroristico o eversivo, di appartenenza ad associazioni politiche disciolte o di ricostituzione del partito fascista, nonché a soggetti già condannati per violazioni della disciplina in materia di armi e da ritenersi, per il loro comportamento successivo, «proclivi» a commettere nuovi reati della stessa specie.



9.3.- Nel 1980, giusto al culmine dell'emergenza terroristica che aveva nel frattempo investito il nostro Paese, due importanti sentenze - l'una della Corte EDU, l'altra di questa Corte - richiamarono però nuovamente l'attenzione sulle esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei destinatari delle misure in esame.

La sentenza della Corte EDU 6 novembre 1980, Guzzardi contro Italia, stabilì (al paragrafo 102) che l'applicazione della misura della sorveglianza speciale con ordine di soggiorno all'isola dell'Asinara disposta nei confronti del ricorrente, indiziato di appartenenza a un'associazione mafiosa ai sensi della legge n. 575 del 1965, non aveva soltanto limitato la sua libertà di circolazione tutelata dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU (all'epoca non ancora ratificato dall'Italia), ma si era risolta - in ragione della particolare ristrettezza dello spazio cui il ricorrente era confinato, nonché della situazione di sostanziale isolamento personale in cui egli era costretto a vivere - in una vera e propria privazione della sua libertà personale, ai sensi dell'art. 5 CEDU. Tale privazione non poteva, d'altra parte, considerarsi legittima, non ricorrendo alcuna delle eccezioni previste dal primo comma dello stesso art. 5 CEDU: secondo la Corte, il confino del ricorrente non poteva - in particolare - legittimarsi in quanto misura necessaria «a impedirgli di commettere un reato» ai sensi della lettera c) del comma 1 dell'art. 5 indicato, dal momento che una privazione di libertà disposta a tal fine avrebbe dovuto essere necessariamente funzionale a un successivo giudizio penale, celebrato davanti all'autorità giudiziaria, per uno specifico reato del quale il soggetto venisse accusato. Funzionalità che, evidentemente, non sussiste rispetto alle misure di prevenzione, la cui applicazione prescinde dalla necessità di formulazione di un'accusa penale.

Sul fronte interno, la sentenza n. 177 del 1980 di questa Corte dichiarò incompatibile con il principio di legalità - ritenuto in quella occasione applicabile anche alle misure di prevenzione personali in forza sia dell'art. 13 Cost., sia dell'art. 25, terzo comma, Cost. - la previsione della loro applicabilità a coloro che «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere», in ragione dell'intollerabile indeterminazione di tale formula normativa, ritenuta tale da «offr[ire] agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità».

La risposta del legislatore giunse, qualche anno più tardi, con la legge 3 agosto 1988, n. 327 (Norme in materia di misure di prevenzione personali), che da un lato eliminò la possibilità per il tribunale di ordinare l'obbligo di soggiorno in un Comune diverso da quello di residenza; e, dall'altro, riformulò le descrizioni normative contenute nell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, eliminando dal novero dei destinatari delle misure in questione i «vagabondi» e gli «oziosi», e precisando in ciascuna di esse che la riconduzione del soggetto alle categorie descritte dalla legge dovesse effettuarsi da parte del tribunale sulla base di «elementi di fatto» (e non già, dunque, sulla base di semplici voci o sospetti).

9.4.- La legislazione degli anni successivi proseguì, peraltro, lungo una direttrice di progressivo ampliamento delle categorie dei potenziali destinatari delle misure in parola.

Tali categorie sono, oggi, organicamente elencate nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011 e successive modificazioni, ove sono confluite tutte le fattispecie in precedenza disseminate in più testi normativi di non sempre agevole coordinamento. All'interno di tale elenco si trova in particolare, alla lettera c), il riferimento alle residue tre fattispecie originariamente previste dalla legge n. 1423 del 1956, nella versione modificata dalla legge n. 327 del 1988, oggi testualmente riprodotta dall'art. 1 dello stesso d.lgs. n. 159 del 2011: fattispecie che continuano ad operare anche come presupposti delle misure di prevenzione tuttora di competenza del questore (foglio di via obbligatorio e avviso orale), oggi disciplinati dagli artt. 2 e 3 del decreto, e che al tempo stesso operano come possibili presupposti dell'applicazione delle misure di prevenzione di competenza del tribunale, alla stessa stregua di tutte le altre fattispecie elencate nell'art. 4.

9.5.- Oltre alla verifica della riconducibilità del soggetto a una delle categorie oggi elencate nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011, presupposto comune dell'applicazione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, è la pericolosità del soggetto medesimo per la sicurezza pubblica (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011).

Al riscontro probatorio delle sue passate attività criminose, deve dunque affiancarsi una ulteriore verifica processuale circa la sua pericolosità, in termini - cioè - di rilevante probabilità di commissione, nel futuro, di ulteriori attività criminose.

9.6.- Il requisito della pericolosità per la sicurezza pubblica del destinatario delle misure di prevenzione personali accomuna le stesse alle misure di sicurezza disciplinate dal codice penale, dalle quali tuttavia le prime si differenziano in quanto non presuppongono l'instaurarsi di un processo penale nei confronti del soggetto. Sufficiente e necessario a legittimare l'applicazione di una misura di prevenzione personale è, infatti, che l'attività criminosa - descritta nelle varie fattispecie elencate oggi nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011, e il cui riscontro probatorio funge da base sulla quale sviluppare il giudizio in ordine alla pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica - risulti da evidenze che la legge indica ora come «elementi di fatto», più spesso come «indizi»; evidenze che debbono essere vagliate dal tribunale nell'ambito di un procedimento retto da regole probatorie e di giudizio diverse da quelle proprie dei procedimenti penali.

9.7.- La ricostruzione storica che precede offre le coordinate essenziali per chiarire quali siano le garanzie che, dal punto di vista costituzionale e convenzionale, circondano le misure di prevenzione personali.





9.7.1.- Anzitutto, la circostanza che, ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione personale, sono comunque necessari elementi che facciano ritenere pregresse attività criminose da parte del soggetto, non comporta che le misure in questione abbiano nella sostanza carattere sanzionatorio-punitivo, sì da chiamare in causa necessariamente le garanzie che la CEDU, e la stessa Costituzione, sanciscono per la materia penale.

Imperniate come sono su un giudizio di persistente pericolosità del soggetto, le misure di prevenzione personale hanno una chiara finalità preventiva anziché punitiva, mirando a limitare la libertà di movimento del loro destinatario per impedirgli di commettere ulteriori reati, o quanto meno per rendergli più difficoltosa la loro realizzazione, consentendo al tempo stesso all'autorità di pubblica sicurezza di esercitare un più efficace controllo sulle possibili iniziative criminose del soggetto. L'indubbia dimensione afflittiva delle misure stesse non è, in quest'ottica, che una conseguenza collaterale di misure il cui scopo essenziale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale del soggetto interessato: non già la punizione per ciò che questi ha compiuto nel passato.

La stessa Corte EDU, nella recente sentenza che - come si dirà più innanzi - è all'origine delle presenti questioni di legittimità costituzionale, ha espressamente escluso che le misure di prevenzione personali sottoposte al suo esame costituiscano sanzioni di natura sostanzialmente punitiva, come tali soggette ai vincoli che la Convenzione detta in relazione alla materia penale (Corte EDU, sentenza 23 febbraio 2017, de Tommaso contro Italia, paragrafo 143). Né la Corte costituzionale, nelle varie occasioni in cui ha sinora avuto modo di pronunciarsi sulle misure di prevenzione personali, ha mai ritenuto che esse soggiacciano ai principi dettati, in materia di diritto e di processo penale, dagli articoli 25, secondo comma, 27, 111, terzo, quarto e quinto comma, e 112, Cost.

9.7.2.- Nella sentenza de Tommaso, la Corte EDU ha, invece, affermato che le misure di prevenzione disciplinate nell'ordinamento italiano - dopo la scomparsa, nel 1988, dell'obbligo di soggiorno in un Comune diverso da quello di residenza, che aveva dato luogo alla condanna dell'Italia nella sentenza Guzzardi - costituiscono misure limitative della libertà di circolazione, sancita dall'art. 2 Prot. n. 4 CEDU; misure che, come tali, sono legittime in quanto sussistano le condizioni previste dal paragrafo 3 della norma convenzionale in questione (in particolare: idonea base legale, finalità legittima, "necessità in una società democratica" della limitazione in rapporto agli obiettivi perseguiti).

9.7.3.- In direzione analoga si era mossa d'altra parte, da epoca ben precedente agli interventi della Corte EDU, anche questa Corte, che - accanto ai non sempre costanti riferimenti all'art. 25, terzo comma, Cost. - ha sempre affermato, sin dalle sue prime sentenze del 1956 in materia, che l'esecuzione delle misure di prevenzione di volta in volta sottoposte al suo esame comportavano una restrizione della libertà personale sancita dall'art. 13 Cost.; restrizione che certamente consegue alle prescrizioni che ineriscono alla sorveglianza di pubblica sicurezza ai sensi dell'art. 8, comma, 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, le quali - anche laddove non sia disposto l'obbligo o il divieto di soggiorno - comportano, ad esempio, l'obbligo di fissare la propria dimora e di non allontanarsene senza preventivo avviso all'autorità, nonché il divieto di uscire o rincarare al di fuori di certi orari.

Conseguentemente, le misure in questione in tanto possono considerarsi legittime, in quanto rispettino i requisiti cui l'art. 13 Cost. subordina la liceità di ogni restrizione alla libertà personale, tra i quali vanno in particolare sottolineate la riserva assoluta di legge (rinforzata, stante l'esigenza di predeterminazione legale dei «casi e modi» della restrizione) e la riserva di giurisdizione.

Gli esiti cui è approdata la giurisprudenza costituzionale italiana, che in questa sede devono essere riaffermati, finiscono così per attribuire un livello di tutela ai diritti fondamentali dei destinatari della misura della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, che è superiore a quello assicurato in sede europea. La riconduzione delle misure in parola all'alveo dell'art. 13 Cost. comporta, infatti, che alle garanzie (richieste anche nel quadro convenzionale) *a)* di una idonea base legale delle misure in questione e *b)* della necessaria proporzionalità della misura rispetto ai legittimi obiettivi di prevenzione dei reati (proporzionalità che è requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo), debba affiancarsi l'ulteriore garanzia *c)* della riserva di giurisdizione, non richiesta in sede europea per misure limitative di quella che la Corte EDU considera come mera libertà di circolazione, ricondotta in quanto tale al quadro garantistico dell'art. 2 Prot. n. 4 CEDU.

10.- Assai più recente è stato l'ingresso nell'ordinamento italiano delle misure di prevenzione patrimoniali della confisca e del correlato sequestro.

10.1.- Se si prescinde da taluni pur significativi precedenti normativi, risalenti in parte alla legislazione del regime fascista e in parte all'epoca immediatamente successiva alla sua caduta (precedenti, questi ultimi, sui quali ebbe a pronunciarsi anche questa Corte, nelle sentenze n. 46 del 1964 e n. 29 del 1961), fu soltanto la legge 13 settembre 1982, n. 646, recante «Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazione alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia» (cosiddetta legge Rognoni-La Torre), a introdurre nella legge n. 575 del 1965 la disciplina di una nuova tipologia di confisca (art. 2-ter, comma 3) non dipendente da condanna penale, e i cui effetti erano destinati a essere anticipati da uno speciale sequestro (art. 2-ter, comma 2), in chiave di più efficace contrasto della criminalità mafiosa.



Il legislatore del 1982 scelse dunque di innestare questi nuovi istituti sull'impianto della legge del 1965, estendendo l'applicabilità delle misure di prevenzione personali previste dalla legge n. 1423 del 1956 agli indiziati di appartenenza alle associazioni mafiose. Tale collocazione sistematica determinò anche il complessivo assetto di disciplina delle nuove misure, che furono affidate al medesimo tribunale competente a disporre le misure di prevenzione personali, dalle quali la nuova confisca (e il relativo sequestro) ereditarono inizialmente presupposti e procedimento applicativo, salve naturalmente le peculiarità legate alla necessità di effettuare indagini patrimoniali per individuare i beni potenzialmente oggetto di ablazione patrimoniale.

Conseguentemente, anche queste misure furono configurate dal legislatore come del tutto indipendenti dal procedimento penale eventualmente aperto nei confronti del destinatario della proposta di misura di prevenzione patrimoniale, essendo piuttosto basate sui medesimi "indizi" che legittimavano l'applicazione nei loro confronti delle misure di prevenzione personali. A tali indizi la disciplina originaria del 1982 affiancava i seguenti ulteriori presupposti: ai fini del sequestro dei beni dell'indiziato, la sussistenza di «sufficienti indizi, come la notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati», dai quali si potesse ritenere che i beni dei quali il soggetto risultava disporre, anche indirettamente, «fossero il frutto di attività illecite o ne costituissero il reimpiego»; ai fini della loro definitiva confisca, la mancata dimostrazione dell'origine lecita dei beni già oggetto di sequestro.

Come appare evidente dalla semplice lettura dell'art. 2-ter, comma 3, della legge n. 575 del 1965, nel testo originario introdotto dalla legge Rognoni-La Torre, lo scopo fin dall'inizio sotteso a queste misure era quello di sottrarre alla criminalità organizzata beni e denaro di origine illecita (dimostrata attraverso un classico schema presuntivo), evitando al tempo stesso di subordinare l'ablazione patrimoniale alla necessità di dimostrare, nell'ambito di un processo penale, la precisa derivazione di ogni singolo bene o somma di denaro da un particolare delitto.

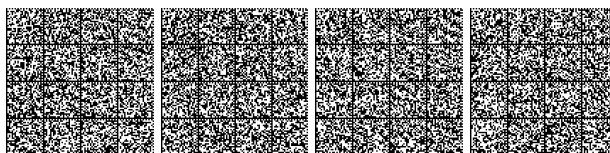
Sin dalle origini, peraltro, l'applicazione dei nuovi istituti non restò confinata all'ambito della criminalità di tipo mafioso, ma - per effetto del rinvio (ritenuto "mobile" dalla giurisprudenza prevalente) contenuto nell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, che stabiliva l'applicabilità di tutte le disposizioni della legge n. 575 del 1965 a talune delle fattispecie previste dall'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 - fu subito ritenuta estesa ai soggetti indicati quali destinatari di misure di prevenzione personali ai sensi delle fattispecie di "pericolosità generica" previste dalla legge n. 1423 del 1956, e in particolare alle due fattispecie che - con lievissime modificazioni - sono oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale.

La concreta adozione delle nuove misure patrimoniali restò a lungo dipendente dalla contemporanea adozione di una misura di prevenzione personale a carico del soggetto interessato, la quale - a sua volta - presupponeva una valutazione relativa alla sua attuale pericolosità sociale. Ciò condusse questa Corte ad affermare, nel 1996, che «[d]al sistema legislativo vigente risulta dunque, come principio, che le misure di ordine patrimoniale non hanno la loro ragion d'essere esclusivamente nei caratteri dei beni che colpiscono. Esse sono rivolte non a beni come tali, in conseguenza della loro sospetta provenienza illegittima, ma a beni che, oltre a ciò, sono nella disponibilità di persone socialmente pericolose, in quanto sospette di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o ad altre alle prime equiparate [...]. La pericolosità del bene, per così dire, è considerata dalla legge derivare dalla pericolosità della persona che ne può disporre» (sentenza n. 335 del 1996).

10.2.- L'evoluzione legislativa successiva di queste nuove misure di prevenzione patrimoniali fu in particolare caratterizzata, per gli aspetti che qui rilevano: *a*) da un progressivo ampliamento del loro campo di applicazione, analogamente a quanto era accaduto per le misure di prevenzione personali (*infra*, 10.2.1); *b*) da una modificazione dello schema di accertamento presuntivo dell'origine illecita, che assegnò autonomo rilievo alla sproporzione dei beni rispetto al reddito dichiarato (*infra*, 10.2.2); e, soprattutto, *c*) dall'autonomizzazione del procedimento applicativo di tali misure rispetto a quello finalizzato all'applicazione di misure di prevenzione personali (*infra*, 10.2.3).

10.2.1.- Già la legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazioni di pericolosità sociale) estese le misure in questione agli indiziati di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti in materia di stupefacenti e a soggetti indiziati di vivere abitualmente almeno in parte, con il provento dei delitti di estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita o di contrabbando.

Ma furono soprattutto il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2008, n. 125, e la successiva legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) a realizzare gradatamente una totale sovrapposizione dell'ambito di applicazione soggettiva delle misure di prevenzione patrimoniale rispetto a quelle personali; sovrapposizione poi destinata a trovare integrale conferma nell'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, che richiama tutte le ipotesi previste dal precedente art. 4.



10.2.2.- Nel frattempo, la legge 24 luglio 1993, n. 256 (Modifica dell'istituto del soggiorno obbligato e dell'articolo 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575) aveva modificato parzialmente i presupposti del sequestro di prevenzione, conferendo autonoma rilevanza al requisito della sproporzione dei beni da confiscare rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta: sproporzione che assurgeva, così, a ipotesi alternativa rispetto a quella originariamente prevista, in base alla quale il sequestro era consentito allorché si avesse motivo di ritenere che i beni stessi fossero il frutto di attività illecite o ne costituissero il reimpiego.

10.2.3.- L'innovazione certamente più significativa, ai fini della definizione della natura delle misure di prevenzione in parola e del loro statuto di garanzia, consiste però nella recente autonomizzazione del rispettivo procedimento applicativo rispetto a quello finalizzato all'applicazione delle misure di prevenzione personali.

Tale evoluzione fu sostanzialmente attuata già con il d.l. n. 92 del 2008, il quale espressamente stabilì che le due tipologie di misure potessero essere richieste e applicate disgiuntamente, prevedendo altresì la loro applicazione anche in caso di morte del soggetto e la prosecuzione del procedimento nei confronti dei suoi eredi o comunque aventi causa, nell'ipotesi in cui la morte fosse sopraggiunta nel corso del procedimento. La successiva legge n. 94 del 2009, modificando, con l'art. 2, comma 22, l'art. 10, comma 1, lettera c), numero 2), del d.l. 92 del 2008, completò tale percorso, chiarendo che le misure in questione potessero essere applicate «indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto proposto per la loro applicazione al momento della richiesta della misura di prevenzione». Principi, tutti, confluiti senza alterazioni significative nel d.lgs. n. 159 del 2011.

10.3.- Il complesso quadro normativo che precede, derivante da una stratificazione di interventi a carattere occasionale, attuati senza un preciso disegno di carattere sistematico, consente purtuttavia di trarre - sulla base della recente giurisprudenza di questa Corte e della Corte di cassazione - alcune conclusioni sulla *ratio* del sequestro e della confisca di prevenzione: conclusioni a loro volta essenziali al fine di individuare i principi costituzionali e convenzionali che tali misure chiamano in causa.

Il presupposto giustificativo della confisca di prevenzione - e pertanto dello stesso sequestro, che ne anticipa provvisoriamente gli effetti - è «la ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880). Come già osservato, una tale *ratio* risultava evidente in base al tenore originario dell'art. 3-bis, comma 2, della legge n. 575 del 1965, introdotto nel 1982; ma la conclusione non muta pur dopo le modifiche apportate alla norma ad opera della legge n. 256 del 1993, confluita sostanzialmente inalterata *in parte qua* negli articoli 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, che disciplinano oggi il sequestro e la confisca di prevenzione. La circostanza che la sproporzione del valore dei beni rispetto al reddito o all'attività economica, da mero indicatore dell'origine illecita dei beni (come era nella disciplina originaria del 1982), sia stato elevato, a partire dal 1993, a requisito alternativo e autonomo rispetto alla dimostrazione dell'origine illecita stessa, non modifica la *ratio* delle misure in parola: la verifica giudiziale della sproporzione, infatti, continua ad avere senso in quanto idonea a fondare una ragionevole presunzione relativa all'origine illecita del bene, allorché contestualmente risulti la pregressa attività criminosa di colui il quale abbia la disponibilità del bene e - in sede di valutazione dei presupposti della confisca - non riesca a giustificarne la legittima provenienza.

Il sequestro e la confisca in parola condividono, a ben guardare, la medesima finalità sottesa alla confisca cosiddetta "allargata", originariamente prevista dall'art. 12-sexies del decreto legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e oggi confluita nell'art. 240-bis del codice penale; misura che questa Corte ha recentemente ritenuto radicarsi, per l'appunto, «sulla presunzione che le risorse economiche, sproporzionate e non giustificate, rinvenute in capo al condannato derivino dall'accumulazione di illecita ricchezza che talune categorie di reati sono ordinariamente idonee a produrre» (sentenza n. 33 del 2018). Tale presunzione (relativa) è fondata, essa pure, sul riscontro della sproporzione tra i beni da confiscare e il reddito o l'attività economica del soggetto - condannato per uno dei reati menzionati dallo stesso art. 240-bis cod. pen. - che di tali beni risulti titolare o abbia a qualsiasi titolo la disponibilità, e dei quali non riesca a giustificare l'origine lecita.

La confisca "di prevenzione" e la confisca "allargata" (e i sequestri che, rispettivamente, ne anticipano gli effetti) costituiscono dunque altrettante species di un unico genus, che questa Corte - nella sentenza da ultimo citata - ha identificato nella «confisca dei beni di sospetta origine illecita» - ossia accertata mediante uno schema legale di carattere presuntivo -, la quale rappresenta uno strumento di contrasto alla criminalità lucrogenetica ormai largamente diffuso in sede internazionale. Tale strumento è caratterizzato «sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa», in funzione dell'esigenza di «superare i limiti di efficacia della confisca penale "classica": limiti legati all'esigenza di dimostrare l'esistenza di un nesso di pertinenza - in termini di strumentalità o di derivazione - tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. Le difficoltà cui tale prova va incontro hanno fatto sì che la confisca "tradizionale" si



rivelasse inidonea a contrastare in modo adeguato il fenomeno dell'accumulazione di ricchezze illecite da parte della criminalità, e in specie della criminalità organizzata: fenomeno particolarmente allarmante, a fronte tanto del possibile reimpiego delle risorse per il finanziamento di ulteriori attività illecite, quanto del loro investimento nel sistema economico legale, con effetti distorsivi del funzionamento del mercato» (sentenza n. 33 del 2018).

In conformità a tale *ratio*, la giurisprudenza della Corte di cassazione, con riferimento tanto al sequestro e alla confisca di prevenzione quanto alla confisca "allargata", ha da tempo intrapreso - come rammentato, ancora, dalla sentenza n. 33 del 2018 - un percorso volto a circoscrivere l'area dei beni confiscabili, limitandoli a quelli acquisiti in un arco temporale ragionevolmente correlato a quello in cui il soggetto risulta essere stato impegnato in attività criminose. Rispetto, in particolare, al sequestro e alla confisca di prevenzione, le Sezioni unite sono pervenute a tale risultato chiarendo la necessità di accertare lo svolgimento di attività criminose da parte del soggetto con riferimento al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare (Cass., sez. un., n. 4880 del 2015): requisito, quest'ultimo, non scritto, ma discendente evidentemente dalla necessità di conservare ragionevolezza alla presunzione (relativa) di illecito acquisto dei beni, sulla quale il sequestro e la confisca di prevenzione si fondano. Tale presunzione, infatti, in tanto ha senso, in quanto si possa ragionevolmente ipotizzare che i beni o il denaro confiscati costituiscano il frutto delle attività criminose nelle quali il soggetto risultava essere impegnato all'epoca della loro acquisizione, ancorché non sia necessario stabilirne la precisa derivazione causale da uno specifico delitto.

10.4.- Così chiarita la *ratio* delle misure in parola, resta da stabilire quali siano i principi costituzionali e convenzionali che ne integrano lo specifico statuto di garanzia.

10.4.1.- La presunzione relativa di origine illecita dei beni, che ne giustifica l'ablazione in favore della collettività, non conduce necessariamente - come talvolta si sostiene - a riconoscere la natura sostanzialmente sanzionatorio-punitiva delle misure in questione; e non comporta, pertanto, la sottoposizione delle misure medesime allo statuto costituzionale e convenzionale delle pene.

In effetti, nell'ottica del sistema, l'ablazione di tali beni costituisce non già una sanzione, ma piuttosto la naturale conseguenza della loro illecita acquisizione, la quale determina - come ben evidenziato dalla recente pronuncia, già menzionata, delle sezioni unite della Corte di cassazione - un vizio genetico nella costituzione dello stesso diritto di proprietà in capo a chi ne abbia acquisito la materiale disponibilità, risultando «sin troppo ovvio che la funzione sociale della proprietà privata possa essere assolta solo all'indeclinabile condizione che il suo acquisto sia conforme alle regole dell'ordinamento giuridico. Non può, dunque, ritenersi compatibile con quella funzione l'acquisizione di beni contra legem, sicché nei confronti dell'ordinamento statale non è mai opponibile un acquisto inficiato da illecite modalità» (Cass., sez. un., n. 4880 del 2015).

In presenza, insomma, di una ragionevole presunzione che il bene, di cui il soggetto risulti titolare o abbia la materiale disponibilità, sia stato acquistato attraverso una condotta illecita - presunzione a sua volta fondata sul puntuale riscontro, da parte del giudice, dei requisiti dettati dalla normativa in esame -, o a fortiori in presenza di prove dirette di tale origine illecita, il sequestro e la confisca del bene medesimo non hanno lo scopo di punire il soggetto per la propria condotta; bensì, più semplicemente, quello di far venir meno il rapporto di fatto del soggetto con il bene, dal momento che tale rapporto si è costituito in maniera non conforme all'ordinamento giuridico, o comunque di far sì (eventualmente attraverso la confisca per equivalente) che venga neutralizzato quell'arricchimento di cui il soggetto, se non fosse stata compiuta l'attività criminosa presupposta, non potrebbe godere.

In assenza di connotati afflittivi ulteriori, la finalità dell'ablazione patrimoniale ha, in tale ipotesi, carattere meramente ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene. Quest'ultimo potrà, così, essere sottratto al circuito criminale, ed essere invece destinato - quanto meno ove non sia possibile restituirlo a un precedente titolare, che ne fosse stato illegittimamente spogliato - a finalità di pubblico interesse, come quelle istituzionalmente perseguite dall'Agenzia nazionale dei beni confiscati.

10.4.2.- D'altra parte, nelle numerose occasioni in cui la Corte EDU ha sinora esaminato doglianze relative all'applicazione della confisca di prevenzione, mai è stata riconosciuta natura sostanzialmente penale a questa misura. È stato conseguentemente escluso che ad essa possano applicarsi gli artt. 6, nel suo "volet pénal", e 7 CEDU; e si è invece affermato che la misura rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 1, Prot. addiz. CEDU, in ragione della sua incidenza limitatrice rispetto al diritto di proprietà (*ex multis*, Corte EDU, sezione seconda, sentenza 5 gennaio 2010, Bongiorno e altri contro Italia; decisione 15 giugno 1999, Prisco contro Italia; sentenza 22 febbraio 1994, Raimondo contro Italia).

Particolarmente significativa, nell'ambito della giurisprudenza della Corte EDU, appare d'altra parte la sentenza Gogitdze e altri contro Georgia del 2015, che ha ritenuto compatibile con la Convenzione una confisca specificamente rivolta ad apprendere beni di ritenuta origine illecita, nei confronti di pubblici ufficiali imputati di gravi reati contro la pubblica amministrazione e di loro prossimi congiunti: una confisca, più in particolare, operante sulla base di meccanismi presuntivi



simili a quelli previsti nell'ordinamento italiano, e comunque in assenza di condanna del pubblico funzionario. Nel procedere, in particolare, al vaglio di compatibilità della relativa disciplina con i principi dell'equo processo di cui all'art. 6 CEDU, la Corte ha negato che tale misura rappresenti una sanzione di carattere sostanzialmente punitivo, come tale soggetta ai principi che la Convenzione detta in materia di processo penale, e l'ha piuttosto qualificata come un'«azione civile in rem finalizzata al recupero di beni illegittimamente o inspiegabilmente accumulati» dal loro titolare (paragrafo 91); osservando, altresì, che la *ratio* di questa tipologia di confisca senza condanna è al tempo stesso, «compensatoria e preventiva», mirando essa, da un lato, a ripristinare la situazione che esisteva prima dell'acquisto illecito dei beni da parte del pubblico ufficiale; e, dall'altro, a impedire arricchimenti illeciti del soggetto, inviando il chiaro segnale agli ufficiali pubblici che le loro condotte illecite, anche laddove rimangano impunte in sede penale, non potranno assicurare loro alcun vantaggio economico (paragrafi 101-102).

10.4.3.- Pur non avendo natura penale, sequestro e confisca di prevenzione restano peraltro misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (artt. 41 e 42 Cost.) e convenzionale (art. 1 Prot. addiz. CEDU).

Esse dovranno, pertanto, soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la stessa CEDU subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione, tra cui - segnatamente -: *a*) la sua previsione attraverso una legge (artt. 41 e 42 Cost.) che possa consentire ai propri destinatari, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte EDU sui requisiti di qualità della “base legale” della restrizione, di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure (art. 1 Prot. addiz. CEDU); *b*) l'essere la restrizione “necessaria” rispetto ai legittimi obiettivi perseguiti (art. 1 Prot. addiz. CEDU), e pertanto proporzionata rispetto a tali obiettivi, ciò che rappresenta un requisito di sistema anche nell'ordinamento costituzionale italiano per ogni misura della pubblica autorità che incide sui diritti dell'individuo, alla luce dell'art. 3 Cost.; nonché *c*) la necessità che la sua applicazione sia disposta in esito a un procedimento che - pur non dovendo necessariamente conformarsi ai principi che la Costituzione e il diritto convenzionale dettano specificamente per il processo penale - deve tuttavia rispettare i canoni generali di ogni “giusto” processo garantito dalla legge (artt. 111, primo, secondo e sesto comma, Cost., e 6 CEDU, nel suo “volet civil”), assicurando in particolare la piena tutela al diritto di difesa (art. 24 Cost.) di colui nei cui confronti la misura sia richiesta.

11.- Le specifiche questioni oggetto di esame in questa sede concernono, come anticipato, la garanzia della previsione per legge tanto della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, quanto del sequestro e della confisca di prevenzione; e ciò in relazione a due delle fattispecie normative di cosiddetta “pericolosità generica” che traggono la loro origine nell'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluite nell'art. 1, lettere *a*) e *b*), del d.lgs. n. 159 del 2011.

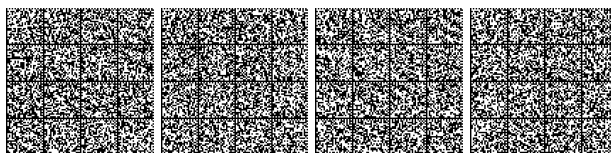
Nella prospettazione delle ordinanze di rimessione, tali fattispecie normative non sarebbero in grado di indicare con sufficiente precisione i presupposti delle misure in questione, sì da non consentire ai loro destinatari di poterne ragionevolmente prevedere l'applicazione.

11.1.- Come emerge dalla ricapitolazione storica poc'anzi compiuta (al punto 9), la formulazione delle disposizioni censurate rappresenta il lascito, mai sostanzialmente modificato nell'arco di più di un secolo, di una produzione normativa ottocentesca che, nell'ambito della legislazione di polizia, aveva quali propri destinatari soggetti posti ai margini della società - vagabondi, oziosi, sospettati per furti di campagna - che venivano attinti da misure limitative della libertà personale o di circolazione, applicate direttamente dall'autorità di pubblica sicurezza.

Alla progressiva opera di giurisdizionalizzazione di tali misure - alla quale hanno contribuito tanto le pronunce di questa Corte, quanto gli interventi del legislatore repubblicano - si è accompagnata una progressiva tipizzazione dei comportamenti assunti come presupposto delle misure di prevenzione (personali e, a partire dal 1982, patrimoniali), i cui destinatari iniziarono gradualmente ad essere individuati dal legislatore mediante il richiamo alle numerose tipologie specifiche di reato, tra cui quello di associazione mafiosa, che oggi sono confluite nell'elenco tassativo contenuto nell'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011.

Queste ultime, ormai numerosissime, fattispecie di cosiddetta pericolosità “qualificata” - che restano del tutto estranee al presente giudizio di legittimità costituzionale - sono rimaste tuttavia affiancate dalle più antiche fattispecie di pericolosità “generica”, che sono state solo parzialmente rimodulate a seguito dell'intervento di questa Corte nel 1980 e del legislatore nel 1988.

Nella già menzionata sentenza n. 177 del 1980, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 nella parte in cui includeva tra i destinatari della misura personale della sorveglianza speciale «coloro che [...] per le manifestazioni cui abbiano dato luogo diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere». In quell'occasione, la Corte ha ritenuto inadeguata la «descrizione legislativa» della «fattispecie legale», sottolineando che «il principio di legalità in materia di prevenzione [...], lo si ancori all'art. 13 ovvero all'art. 25, terzo comma, Cost., implica che la applicazione della misura [...] trovi il presupposto necessario in “fattispecie di pericolosità”, previste - descritte - dalla legge; fattispecie destinate a costituire il parametro dell'accertamento giudiziale e, insieme, il fondamento di una prognosi di pericolosità, che solo su questa base può dirsi legalmente fondata».



Come già rammentato, in seguito a tale pronuncia, il legislatore - con la legge n. 327 del 1988 - è intervenuto espungendo altresì dalla disposizione in esame il riferimento ai «vagabondi» e agli «oziosi», nonché introducendo il requisito, di carattere probatorio, degli «elementi di fatto».

Sono però sopravvissuti nel testo legislativo, e sono di qui confluiti nel nuovo art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, le fattispecie - oggetto della presente censura di illegittimità costituzionale - relative ai soggetti «abituamente dediti a traffici delittuosi» e a «coloro [...] che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose».

11.2.- La legittimità di queste ultime disposizioni è stata di recente scrutinata, al metro del diritto internazionale dei diritti umani, dalla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza de Tommaso, del 23 febbraio 2017.

La Corte di Strasburgo ha ritenuto che le disposizioni in parola non soddisfino gli standard qualitativi - in termini di precisione, determinatezza e prevedibilità - che deve possedere ogni norma che costituisca la base legale di un'interferenza nei diritti della persona riconosciuti dalla CEDU o dai suoi protocolli. In particolare, la Corte ha affermato che «né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le “prove fattuali” o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione». La Corte ha pertanto ritenuto che la legge in questione non contenesse «disposizioni sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento che dovevano essere considerati costituire un pericolo per la società» (paragrafo 117); e ha quindi ribadito che le disposizioni sulla cui base era stata adottata la misura di prevenzione che aveva attinto il ricorrente «non indicasse[ro] con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni, e non fosse[ro] pertanto formulat[e] con sufficiente precisione in modo da fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione» (paragrafo 118).

Proprio tali vizi normativi hanno determinato nel caso concreto, secondo la Corte, la lesione del diritto del ricorrente alla libertà di circolazione, riconosciuto dall'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU.

11.3.- La sentenza de Tommaso è assunta quale punto di partenza delle censure formulate da tutte le ordinanze di rimessione, che denunciano la contrarietà all'art. 117, comma 1, Cost. in riferimento all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU delle disposizioni in materia di misure di prevenzione personali sottoposte all'esame di questa Corte.

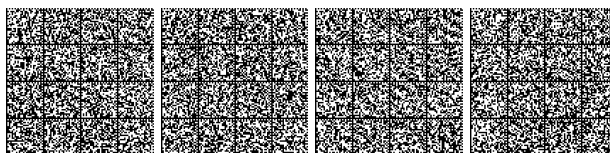
Muovendo poi dall'assunto che i medesimi requisiti di precisione, determinatezza e prevedibilità della base normativa enucleati dalla Corte europea valgono in linea generale anche rispetto alle misure limitative del diritto di proprietà, due degli odierni rimettenti ritengono che le disposizioni in parola, nella misura in cui siano invocate a fondamento di misure di prevenzione patrimoniali, violino altresì l'ulteriore garanzia convenzionale di cui all'art. 1 del Prot. addiz. CEDU, che tutela per l'appunto il diritto di proprietà, e si pongano pertanto in contrasto con lo stesso art. 117, prima comma, Cost.

Altre censure svolte dalle ordinanze di rimessione coinvolgono, come anticipato, i parametri interni corrispondenti alle due garanzie convenzionali menzionate: gli artt. 13 e 25, terzo comma, Cost., per quanto riguarda le misure di prevenzione personali; l'art. 42 Cost. per quanto riguarda quelle patrimoniali.

11.4.- Prima di esaminare il merito di queste censure, occorre ancora rammentare che, già in epoca immediatamente precedente alla sentenza de Tommaso, la giurisprudenza di legittimità aveva compiuto un commendevole sforzo di conferire, in via ermeneutica, maggiore precisione alle due fattispecie di “pericolosità generica” qui all'esame. Tale sforzo interpretativo è stato ripreso e potenziato successivamente alla pronuncia della Corte EDU, al dichiarato fine di porre rimedio al deficit di precisione in quella sede rilevato.

Questa lettura convenzionalmente orientata, talora indicata come “tassativizzante”, muove dal presupposto metodologico secondo cui la fase prognostica relativa alla probabilità che il soggetto delinqua in futuro è necessariamente preceduta da una fase diagnostico-constatativa, nella quale vengono accertati (con giudizio retrospettivo) gli elementi costitutivi delle cosiddette “fattispecie di pericolosità generica”, attraverso un apprezzamento di «fatti», costituenti a loro volta «indicatori» della possibilità di iscrivere il soggetto proposto in una delle categorie criminologiche previste dalla legge (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 1 febbraio 2018-31 maggio 2018, n. 24707; sezione seconda, sentenza 4 giugno 2015-22 giugno 2015, n. 26235; sezione prima, sentenza 24 marzo 2015-17 luglio 2015, n. 31209; sezione prima, sentenza 11 febbraio 2014-5 giugno 2014, n. 23641).

Con riferimento, in particolare, alle “fattispecie di pericolosità generica” disciplinate dall'art. 1, numeri 1) e 2), della legge n. 1423 del 1956 e - oggi - dall'art. 1, lettere a) e b), del d.lgs. n. 159 del 2011 (disposizione, quest'ultima, alla quale per comodità si farà prevalentemente riferimento nel prosieguo), i loro elementi costitutivi sono stati dalla Corte di cassazione precisati nei termini seguenti.



L'aggettivo «delittuoso», che compare sia nella lettera *a*) che nella lettera *b*) della disposizione, viene letto nel senso che l'attività del proposto debba caratterizzarsi in termini di «delitto» e non di un qualsiasi illecito (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 19 aprile 2018-3 ottobre 2018, n. 43826; sezione seconda, sentenza 23 marzo 2012-3 maggio 2012, n. 16348), sì da escludere, ad esempio, che «il mero status di evasore fiscale» sia sufficiente a fondare la misura, ben potendo l'evasione tributaria consistere anche in meri illeciti amministrativi (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 6 dicembre 2016-9 febbraio 2017, n. 6067; sezione sesta, sentenza 21 settembre 2017-21 novembre 2017, n. 53003).

L'avverbio «abituamente», che pure compare sia nella lettera *a*) che nella lettera *b*) della disposizione, viene letto nel senso di richiedere una «realizzazione di attività delittuose [...] non episodica, ma almeno caratterizzante un significativo intervallo temporale della vita del proposto» (Cass., n. 31209 del 2015), in modo che si possa «attribuire al soggetto proposto una pluralità di condotte passate» (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 15 giugno 2017-9 gennaio 2018, n. 349), talora richiedendosi che esse connotino «in modo significativo lo stile di vita del soggetto, che quindi si deve caratterizzare quale individuo che abbia consapevolmente scelto il crimine come pratica comune di vita per periodi adeguati o comunque significativi» (Corte di cassazione, sezione seconda, sentenza 19 gennaio 2018-15 marzo 2018, n. 11846).

Il termine «traffici» delittuosi, di cui alla lettera *a*) del medesimo articolo, è stato in un caso definito come «qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti [...]», risultandovi così comprese anche attività «che si caratterizzano per la spoliazione, l'approfittamento o l'alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili» (Cass., n. 11846 del 2018). In altra pronuncia, il termine è stato invece inteso come «commercio illecito di beni tanto materiali (in via meramente esemplificativa: di stupefacenti, di armi, di materiale pedopornografico, di denaro contraffatto, di beni con marchi o segni distintivi contraffatti, di documenti contraffatti impiegabili a fini fiscali, di proventi di delitti in tutte le ipotesi di riciclaggio) quanto immateriali (di influenze illecite, di notizie riservate, di dati protetti dalla disciplina in tema di privacy, etc.), o addirittura concernente esseri viventi (umani, con riferimento ai delitti di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), o di cui all'art. 600 cod. pen. e segg., ed animali, con riferimento alla normativa di tutela di particolari specie), nonché a condotte lato sensu negoziali ed intrinsecamente illecite (usura, corruzione), ma comunque evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto [...] da cui sia derivato una qualche forma di provento» (Cass., n. 53003 del 2017).

Il riferimento ai «proventi» di attività delittuose, di cui alla lettera *b*) della disposizione censurata, viene poi interpretato nel senso di richiedere la «realizzazione di attività delittuose che [...] siano produttive di reddito illecito» e dalle quale sia scaturita un'effettiva derivazione di profitti illeciti (Cass., n. 31209 del 2015).

Nell'ambito di questa interpretazione «tassativizzante», la Corte di cassazione - in sede di interpretazione del requisito normativo, che compare tanto nella lettera *a*) quanto nella lettera *b*) dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011, degli «elementi di fatto» su cui l'applicazione della misura deve basarsi - fa infine confluire anche considerazioni attinenti alle modalità di accertamento in giudizio di tali elementi della fattispecie. Pur muovendo dal presupposto che «il giudice della misura di prevenzione può ricostruire in via totalmente autonoma gli episodi storici in questione - anche in assenza di procedimento penale correlato - in virtù della assenza di pregiudizialità e della possibilità di azione autonoma di prevenzione» (Cass., n. 43826 del 2018), si è precisato: che non sono sufficienti meri indizi, perché la locuzione utilizzata va considerata volutamente diversa e più rigorosa di quella utilizzata dall'art. 4 del d.lgs. n. 159 del 2011 per l'individuazione delle categorie di cosiddetta pericolosità qualificata, dove si parla di «indiziati» (Cass., n. 43826 del 2018 e n. 53003 del 2017); che l'esistenza di una sentenza di proscioglimento nel merito per un determinato fatto impedisce, alla luce anche del disposto dell'art. 28, comma 1, lett. *b*), che esso possa essere assunto a fondamento della misura, salvo alcune ipotesi eccezionali (Cass., n. 43826 del 2018); che occorre un pregresso accertamento in sede penale, che può discendere da una sentenza di condanna oppure da una sentenza di proscioglimento per prescrizione, amnistia o indulto che contenga in motivazione un accertamento della sussistenza del fatto e della sua commissione da parte di quel soggetto (Cass., n. 11846 del 2018, n. 53003 del 2017 e n. 31209 del 2015).

12.- Le odierne questioni di legittimità costituzionale devono, allora, assumere a proprio oggetto le disposizioni censurate nella lettura fornite dalla più recente giurisprudenza della Corte di cassazione, al fine di verificare se tale interpretazione - sviluppatasi in epoca in larga misura successiva alla sentenza della Corte EDU de Tommaso - ne garantisca ora un'applicazione prevedibile da parte dei consociati.

In materia di responsabilità penale, invero, questa Corte ha da tempo sottolineato come «l'esistenza di interpretazioni giurisprudenziali costanti non valga, di per sé, a colmare l'eventuale originaria carenza di precisione del precetto penale» (sentenza n. 327 del 2008), ribadendo recentemente, in termini assai netti, come nessuna interpretazione possa «surrrogarsi integralmente alla *prævia lex scripta*, con cui si intende garantire alle persone «la sicurezza giuridica delle



consentite, libere scelte d'azione" (sentenza n. 364 del 1988)» (sentenza n. 115 del 2018); e ciò in quanto «nei paesi di tradizione continentale, e certamente in Italia» è indispensabile l'esistenza di un «diritto scritto di produzione legislativa» rispetto al quale «l'ausilio interpretativo del giudice penale non è che un *posterius* incaricato di scrutare nelle eventuali zone d'ombra, individuando il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può raffigurarsi leggendolo» (sentenza n. 115 del 2018).

Tuttavia, allorché si versi - come nelle questioni ora all'esame - al di fuori della materia penale, non può del tutto escludersi che l'esigenza di predeterminazione delle condizioni in presenza delle quali può legittimamente limitarsi un diritto costituzionalmente e convenzionalmente protetto possa essere soddisfatta anche sulla base dell'interpretazione, fornita da una giurisprudenza costante e uniforme, di disposizioni legislative pure caratterizzate dall'uso di clausole generali, o comunque da formule connotate in origine da un certo grado di imprecisione.

Essenziale - nell'ottica costituzionale così come in quella convenzionale (*ex multis*, Corte EDU, sezione quinta, sentenza 26 novembre 2011, Gochev c. Bulgaria; Corte EDU, sezione prima, sentenza 4 giugno 2002, Olivieiria c. Paesi Bassi; Corte EDU, sezione prima, sentenza 20 maggio 2010, Lelas c. Croazia) - è, infatti, che tale interpretazione giurisprudenziale sia in grado di porre la persona potenzialmente destinataria delle misure limitative del diritto in condizioni di poter ragionevolmente prevedere l'applicazione della misura stessa.

12.1.- Nell'esaminare, dunque, se la giurisprudenza della Corte di cassazione della quale si è poc'anzi dato conto sia riuscita nell'intento di conferire un grado di sufficiente precisione, imposta da tutti i parametri costituzionali e convenzionali invocati, alle fattispecie normative in parola, occorre subito eliminare ogni equivoca sovrapposizione tra il concetto di tassatività sostanziale, relativa al *thema probandum*, e quello di cosiddetta tassatività processuale, concernente il quomodo della prova. Mentre il primo attiene al rispetto del principio di legalità al metro dei parametri già sopra richiamati, inteso quale garanzia di precisione, determinatezza e prevedibilità degli elementi costitutivi della fattispecie legale che costituisce oggetto di prova, il secondo attiene invece alle modalità di accertamento probatorio in giudizio, ed è quindi riconducibile a differenti parametri costituzionali e convenzionali - tra cui, in particolare, il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e il diritto a un "giusto processo" ai sensi, assieme, dell'art. 111 Cost. e dall'art. 6 CEDU - i quali, seppur di fondamentale importanza al fine di assicurare la legittimità costituzionale del sistema delle misure di prevenzione, non vengono in rilievo ai fini delle questioni di costituzionalità ora in esame.

Non sono, dunque, conferenti in questa sede i pur significativi sforzi della giurisprudenza - nella perdurante e totale assenza, nella legislazione vigente, di indicazioni vincolanti in proposito per il giudice della prevenzione - di selezionare le tipologie di evidenze (genericamente indicate nelle disposizioni in questione quali «elementi di fatto») suscettibili di essere utilizzate come fonti di prova dei requisiti sostanziali delle "fattispecie di pericolosità generica" descritte dalle disposizioni in questa sede censurate: requisiti consistenti - con riferimento alle ipotesi di cui alla lettera a) dell'art. 1 del d.lgs. n. 159 del 2011 - nell'essere i soggetti proposti «abituamente dediti a traffici delittuosi» e - con riferimento alla lettera b) - nel vivere essi «abituamente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose».

12.2.- Questa Corte ritiene che, alla luce dell'evoluzione giurisprudenziale successiva alla sentenza de Tommaso, risulti oggi possibile assicurare in via interpretativa contorni sufficientemente precisi alla fattispecie descritta dell'art. 1, numero 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell'art. 1, lettera b), del d.lgs. n. 159 del 2011, si da consentire ai consociati di prevedere ragionevolmente in anticipo in quali «casi» - oltre che in quali «modi» - essi potranno essere sottoposti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, nonché alle misure di prevenzione patrimoniali del sequestro e della confisca.

La locuzione «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» è oggi suscettibile, infatti, di essere interpretata come espressiva della necessità di predeterminazione non tanto di singoli "titoli" di reato, quanto di specifiche "categorie" di reato.

Tale interpretazione della fattispecie permette di ritenere soddisfatta l'esigenza - sulla quale ha da ultimo giustamente insistito la Corte europea, ma sulla quale aveva già richiamato l'attenzione la sentenza n. 177 del 1980 di questa Corte - di individuazione dei «tipi di comportamento» («types of behaviour») assunti a presupposto della misura.

Le "categorie di delitto" che possono essere assunte a presupposto della misura sono in effetti suscettibili di trovare concretizzazione nel caso di specie esaminato dal giudice in virtù del triplice requisito - da provarsi sulla base di precisi «elementi di fatto», di cui il tribunale dovrà dare conto puntualmente nella motivazione (art. 13, secondo comma, Cost.) - per cui deve trattarsi di a) delitti commessi abitualmente (e dunque in un significativo arco temporale) dal soggetto, b) che abbiano effettivamente generato profitti in capo a costui, c) i quali a loro volta costituiscano - o abbiano costituito in una determinata epoca - l'unico reddito del soggetto, o quanto meno una componente significativa di tale reddito.

Ai fini dell'applicazione della misura personale della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, al riscontro processuale di tali requisiti dovrà naturalmente aggiungersi la valutazione dell'effettiva pericolosità del soggetto per la sicurezza pubblica, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011.





Quanto, invece, alle misure patrimoniali del sequestro e della confisca, i requisiti poc' anzi enucleati dovranno - in conformità all'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza di cui si è poc' anzi dato conto (al punto 10.3) - essere accertati in relazione al lasso temporale nel quale si è verificato, nel passato, l'illecito incremento patrimoniale che la confisca intende neutralizzare. Dal momento che, secondo quanto autorevolmente affermato dalle sezioni unite della Corte di cassazione, la necessità della correlazione temporale in parola «discende dall'apprezzamento dello stesso presupposto giustificativo della confisca di prevenzione, ossia dalla ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita» (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 26 giugno 2014-2 febbraio 2015, n. 4880), l'ablazione patrimoniale si giustificherà se, e nei soli limiti in cui, le condotte criminose compiute in passato dal soggetto risultino essere state effettivamente fonte di profitti illeciti, in quantità ragionevolmente congruente rispetto al valore dei beni che s'intendono confiscare, e la cui origine lecita egli non sia in grado di giustificare.

12.3.- L'altra fattispecie di cui all'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956, poi confluita nell'art. 1, lettera a), del d.lgs. n. 159 del 2011, appare invece affetta da radicale imprecisione, non emendata dalla giurisprudenza successiva alla sentenza de Tommaso.

Alla giurisprudenza, infatti, non è stato possibile riempire di significato certo, e ragionevolmente prevedibile ex ante per l'interessato, il disposto normativo in esame.

Invero, come poc' anzi evidenziato, sul punto convivono tutt'oggi due contrapposti indirizzi interpretativi, che definiscono in modo differente il concetto di «traffici delittuosi». Da un lato, ad esempio, la sentenza della Corte di cassazione, n. 11846 del 2018, fa riferimento a «qualsiasi attività delittuosa che comporti illeciti arricchimenti, anche senza ricorso a mezzi negoziali o fraudolenti [...]», ricomprendendovi anche attività «che si caratterizzano per la spoliazione, l'approfittamento o l'alterazione di un meccanismo negoziale o dei rapporti economici, sociali o civili». Dall'altro, e sempre a guisa d'esempio, la pronuncia della Corte di cassazione, n. 53003 del 2017, si riferisce al «commercio illecito di beni tanto materiali [...] quanto immateriali [...] o addirittura concernente esseri viventi (umani [...] ed animali [...]), nonché a condotte lato sensu negoziali ed intrinsecamente illecite [...], ma comunque evitando che essa si confonda con la mera nozione di delitto [...] da cui sia derivato una qualche forma di provento», osservando ulteriormente che «nel senso comune della lingua italiana [...] trafficare significa in primo luogo commerciare, poi anche darsi da fare, affaccendarsi, occuparsi in una serie di operazioni, di lavori, in modo affannoso, disordinato, talvolta inutile, e infine, in ambito marinarresco, maneggiare, ma non può fondatamente estendersi al significato di delinquere con finalità di arricchimento».

Simili genericissime (e tra loro tutt'altro che congruenti) definizioni di un termine geneticamente vago come quello di «traffici delittuosi», non ulteriormente specificato dal legislatore, non appaiono in grado di selezionare, nemmeno con riferimento alla concretezza del caso esaminato dal giudice, i delitti la cui commissione possa costituire il ragionevole presupposto per un giudizio di pericolosità del potenziale destinatario della misura: esigenza, questa, sul cui rispetto ha richiamato non solo la Corte EDU nella sentenza de Tommaso, ma anche - e assai prima - questa stessa Corte nella sentenza n. 177 del 1980.

Né siffatte nozioni di «traffici delittuosi», dichiaratamente non circoscritte a delitti produttivi di profitto, potrebbero mai legittimare dal punto di vista costituzionale misure ablative di beni posseduti dal soggetto che risulti avere commesso in passato tali delitti, difettando in tal caso il fondamento stesso di quella presunzione di ragionevole origine criminosa dei beni, che si è visto costituire la *ratio* di tali misure.

Pertanto, la descrizione normativa in questione, anche se considerata alla luce della giurisprudenza che ha tentato sinora di precisarne l'ambito applicativo, non soddisfa le esigenze di precisione imposte tanto dall'art. 13 Cost., quanto, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., dall'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU per ciò che concerne le misure di prevenzione personali della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno; né quelle imposte dall'art. 42 Cost. e, in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., dall'art. 1 del Prot. addiz. CEDU per ciò che concerne le misure patrimoniali del sequestro e della confisca.

13.- Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale, in ragione del loro contrasto con i parametri appena indicati, di tutte le disposizioni cui si riferiscono le questioni ritenute ammissibili (indicate al precedente punto 7), nella parte in cui consentono di applicare le misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca, ai soggetti indicati nell'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956, poi confluito nell'art. 1, lettera a), del d.lgs. n. 159 del 2011 («coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi»), restando assorbita la questione relativa all'art. 25, terzo comma, Cost.

Tali disposizioni si sottraggono invece alle censure di illegittimità costituzionale in questa sede formulate, nel senso già precisato (*supra*, 12.2), nella parte in cui consentono di applicare le misure di prevenzione della sorveglianza speciale, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, del sequestro e della confisca, ai soggetti indicati nell'art. 1, numero 2), della legge n. 1423 del 1956, poi confluito nell'art. 1, lettera b), del d.lgs. n. 159 del 2011 («coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose»).



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili gli interventi di M. S.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), nel testo vigente sino all'entrata in vigore del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui consente l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con o senza obbligo o divieto di soggiorno, anche ai soggetti indicati nel numero 1);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico), nel testo vigente sino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che il sequestro e la confisca previsti dall'art. 2-ter della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera) si applicano anche alle persone indicate nell'art. 1, numero 1), della legge n. 1423 del 1956;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti previsti dal capo II si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, lettera a);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui stabilisce che le misure di prevenzione del sequestro e della confisca, disciplinate dagli articoli 20 e 24, si applichino anche ai soggetti indicati nell'art. 1, comma 1, lettera a);

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, dell'art. 19 della legge n. 152 del 1975, e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevate, tutte con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 14 aprile 1982, dalla Corte d'appello di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 154 del 2017);

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 5 della legge n. 1423 del 1956, e degli artt. 1, 4, comma 1, lettera c), 6 e 8 del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevate, tutte con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, dal Tribunale ordinario di Udine con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 115 del 2017);

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 6, 8, 16, 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Prot. n. 4 CEDU, e all'art. 25, terzo comma, Cost., nonché degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 159 del 2011, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848, tutte sollevate dal Tribunale di Padova con l'ordinanza indicata in epigrafe (r. o. n. 146 del 2017).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 25

*Sentenza 24 gennaio - 27 febbraio 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Violazione degli obblighi di “vivere onestamente” e di “rispettare le leggi” inerenti alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno.**

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), art. 75, commi 1 e 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dalla Corte di cassazione, sezione seconda penale, nel procedimento penale a carico di C. S., con ordinanza del 26 ottobre 2017, iscritta al n. 1 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e di M. S., quest'ultimo fuori termine; udito nella camera di consiglio del 23 gennaio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte di cassazione, sezione seconda penale, con ordinanza del 26 ottobre 2017, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in riferimento agli artt. 25 e 117 della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 7 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, e all'art. 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963, reso esecutivo con d.P.R. 14 aprile 1982, n. 217, interpretati alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 23 febbraio 2017, de Tommaso contro Italia - nella parte in cui sanziona penalmente la violazione degli obblighi di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» connessi all'imposizione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno.



In punto di fatto la Corte di cassazione premette che la Corte d'appello di Bari aveva confermato la responsabilità dell'imputato per i reati di cui agli artt. 628, comma 2, del codice penale (capo A) e 75, comma 2, cod. antimafia (capo B), al quale era stato contestato anche il reato da ultimo citato, perché nelle stesse circostanze di tempo e di luogo, pur sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, con obbligo di soggiorno nel Comune di Bitonto per la durata di mesi dieci e giorni undici, in virtù del provvedimento del Tribunale di Bari, violava le prescrizioni di cui al punto 4 («vivere onestamente, rispettare le leggi dello Stato e non dare ragione alcuna di sospetto in ordine alla propria condotta») commettendo il delitto di rapina aggravata.

Per tale delitto (capo B) era stato inflitto un aumento di pena, in continuazione con la sanzione relativa al reato di rapina, di anno uno, mesi sei di reclusione ed euro 400 di multa.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per cassazione l'imputato, deducendo il vizio di legge e di motivazione in ordine al giudizio di bilanciamento tra le circostanze e all'individuazione della pena base.

1.1.- Quanto alla rilevanza delle questioni, in primo luogo la Corte rimettente si sofferma sulla sopravvenuta sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 aprile-5 settembre 2017, n. 40076 (cosiddetta «sentenza Paternò»), secondo cui la norma incriminatrice di cui all'art. 75, comma 2, cod. antimafia deve essere interpretata nel senso che non ha ad oggetto anche la violazione delle prescrizioni di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi». Quindi, l'inosservanza di tali prescrizioni da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno non configura il reato previsto dall'art. 75, comma 2, il cui contenuto precettivo è integrato esclusivamente dalle prescrizioni cosiddette specifiche; aggiungendo, tuttavia, che la predetta inosservanza può rilevare ai fini dell'eventuale aggravamento della misura di prevenzione.

Le Sezioni unite - prosegue la Corte rimettente - danno atto che «solo una lettura «tassativizzante» e tipizzante della fattispecie può rendere coerenza costituzionale e convenzionale alla norma incriminatrice di cui all'art. 75, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011». Si tratta, pertanto, di una interpretazione adeguatrice che si risolve, di fatto, in un'abrogazione giurisprudenziale del reato previsto dall'art. 75, comma 2, con riferimento alla violazione dell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi.

La Corte rimettente ricorda, altresì, che tale interpretazione adeguatrice delle Sezioni unite ha trovato la *ratio* ispiratrice nei principi di cui alla citata sentenza della Corte EDU de Tommaso, che, con riguardo alla tassatività delle prescrizioni, ha affermato che gli obblighi di «vivere onestamente e rispettare le leggi» (e di «non dare ragione alcuna ai sospetti»), previsto dalla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, recante «Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità», non riprodotto nel codice delle leggi antimafia non sono stati delimitati in modo sufficiente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 282 del 2010, trattandosi di obblighi indeterminati e pertanto l'interpretazione datane non fornisce indicazioni sufficienti per le persone interessate.

La Corte rimettente ritiene non di meno necessario sollevare l'incidente di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 75, comma 2, cod. antimafia, nonostante l'intervenuta sentenza delle Sezioni unite in ordine alla non configurabilità del reato, là dove siano violate le prescrizioni di vivere onestamente e di rispettare le leggi.

Quanto, in particolare, al presupposto della rilevanza, la Corte rimettente ritiene che il ricorso per cassazione è inammissibile in quanto il ricorrente ha proposto doglianze generiche nei confronti del trattamento sanzionatorio là dove invece il giudice di merito ha ben utilizzato i suoi poteri discrezionali e il ragionamento non è stato il frutto di mero arbitrio o di illogicità. Alla rilevata inammissibilità del ricorso conseguirebbe il passaggio in giudicato della condanna.

Tuttavia, ad avviso del giudice *a quo*, la valutazione in ordine all'inammissibilità del ricorso non esaurisce gli oneri valutativi gravanti sulla Corte di legittimità che, tranne nei casi di ricorso tardivo, ha l'obbligo di rilevare d'ufficio l'eventuale abolitio criminis.

Solo in caso di abolitio criminis o di dichiarazione di incostituzionalità della norma incriminatrice è possibile la revoca della sentenza di condanna ai sensi dell'art. 673 del codice di procedura penale. Sicché, in presenza di un ricorso inammissibile, la Corte di cassazione può porsi il problema di un giudicato pregiudizievole (per l'imputato) che sta per formarsi. L'adempimento dell'onere di controllo della «legalità del giudicato» impone, nel caso di specie, la verifica della perdurante esistenza del reato previsto dall'art. 75, comma 2, cod. antimafia.

In conclusione, la Corte rimettente afferma di non poter rilevare ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. che il delitto previsto dall'art. 75, comma 2, cod. antimafia non è integrato dalla violazione dell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi che grava sul sorvegliato speciale con obbligo (o divieto) di soggiorno. Da ciò deriva la rilevanza delle questioni di costituzionalità.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte rimettente si sofferma sul ruolo della «norma» convenzionale nel sistema interno delle fonti alla luce della sentenza n. 49 del 2015, ponendo in rilievo come in tale occasione si sia affermato che l'obbligo dell'interpretazione adeguatrice incombe sul giudice solo in presenza di un'interpretazione consolidata o di una sentenza pilota, ovvero nel solo caso di un «diritto consolidato».



In particolare, la Corte rimettente afferma - condividendo sul punto le argomentazioni espresse nella sentenza delle Sezioni unite - che alla sentenza della Corte EDU de Tommaso può essere riconosciuta la qualità di «diritto consolidato» e la conseguente capacità di attivare in capo al giudice comune l'onere conformativo.

Nella fattispecie, l'indeterminatezza delle prescrizioni di «vivere onestamente» e di «rispettare le leggi» violerebbe il principio di legalità della Costituzione e della CEDU. L'indeterminatezza della descrizione della fattispecie penale confliggerebbe - come ritenuto dalla Corte EDU nella sentenza de Tommaso - con il canone di prevedibilità, alla stregua del quale non sono legittime incisioni del diritto alla libertà per condotte non sufficientemente definite.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha concluso per l'inammissibilità e comunque la non fondatezza del ricorso.

Sotto il profilo dell'ammissibilità, l'Avvocatura generale afferma che, se è possibile rilevare l'intervenuta abolitio criminis, altrettanto può dirsi con riferimento alla interpretazione adeguatrice accolta dalla citata sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Inoltre, si osserva che i dubbi della Corte rimettente sono diretti non tanto all'interpretazione abrogatrice fornita dalla Cassazione e ancor prima dalla Corte EDU, quanto alla non stabilità, a fronte di possibili diverse aree di definizione di condotte penalmente rilevanti, rispetto a una casistica appunto indeterminata.

Nel merito, l'Avvocatura sostiene che la sentenza della Corte EDU, ancorché pronunciata dalla Grande camera, non è espressione di una giurisprudenza consolidata nei termini indicati nella sentenza n. 49 del 2015.

3.- Con atto depositato il 24 maggio 2018, fuori termine, è intervenuto in giudizio M.S.

#### *Considerato in diritto*

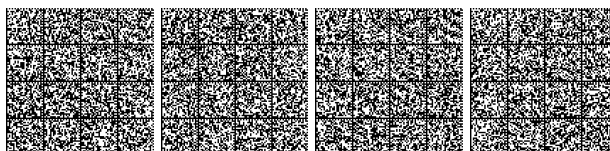
1.- La Corte di cassazione, sezione seconda penale, con ordinanza del 26 ottobre 2017, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in riferimento agli artt. 25 e 117 della Costituzione - quest'ultimo in relazione all'art. 7 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, e all'art. 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione, adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963, reso esecutivo con d.P.R. 14 aprile 1982, n. 217, interpretati alla luce della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 23 febbraio 2017, de Tommaso contro Italia - nella parte in cui sanziona penalmente la violazione degli obblighi di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» connessi all'imposizione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno.

Il dubbio di costituzionalità si fonda essenzialmente sulla vaghezza, indeterminatezza e non prevedibilità di tale prescrizione - «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» - imposta «[i]n ogni caso» con la misura della sorveglianza speciale con conseguente violazione del principio di legalità prescritto in materia penale dalla Costituzione e del canone di prevedibilità sancito dalla CEDU.

La disposizione censurata (comma 2 dell'art. 75) prevede, come delitto, l'inosservanza degli «obblighi» e delle «prescrizioni» inerenti alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo o divieto di soggiorno, tipica misura di prevenzione applicabile ai soggetti elencati nell'art. 4 dello stesso codice delle leggi antimafia - essenzialmente soggetti indiziati di determinati gravi reati - ove ricorra il presupposto della loro pericolosità. Parallelamente il comma 1 dell'art. 75 prevede come contravvenzione la violazione delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno.

Le specifiche prescrizioni della sorveglianza speciale sono determinate dal tribunale e sono sia a contenuto non normativamente determinato (art. 8, comma 2, cod. antimafia), ma tali comunque da rispondere a un criterio di ragionevole proporzionalità rispetto all'obiettivo di contrastare il pericolo che il soggetto destinatario della misura commetta reati, sia elencate in un catalogo più puntuale (art. 8, commi 3 e 4).

In ogni caso - precisa il comma 4 del medesimo art. 8 - il tribunale prescrive, in generale, «di vivere onestamente, di rispettare le leggi», nonché, in particolare, di tenere altri comportamenti elencati dalla stessa disposizione (non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, non rincasare la sera più tardi e non uscire la mattina più presto di una data ora e senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza, non detenere e non portare armi, non partecipare a pubbliche riunioni).



Il comma 4 dell'art. 8 è stato successivamente modificato dal decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, che ha inserito come ulteriore prescrizione quella di «non accedere agli esercizi pubblici e ai locali di pubblico trattenimento, anche in determinate fasce orarie».

Questo affiancamento di una prescrizione di carattere generale ad altre di contenuto più specifico risale all'originaria formulazione delle prescrizioni della misura di prevenzione della sorveglianza speciale prevista dall'art. 5, terzo comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità), che all'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi aggiungeva anche quello di «non dare ragione di sospetti», più non riprodotto nell'art. 8, comma 4, citato.

Il giudizio *a quo* ha ad oggetto la condotta di un sorvegliato speciale con obbligo di soggiorno che ha commesso un reato comune (nella specie, una rapina), del quale è stato ritenuto responsabile; la stessa condotta poi - hanno affermato i giudici di merito - ha integrato la fattispecie del reato previsto dalla disposizione censurata (art. 75, comma 2) perché il sottoposto alla misura, nel commettere la rapina, ha - parimenti (e inevitabilmente, con la stessa condotta) - violato anche l'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi e quindi ha commesso anche il reato di cui all'art. 75, comma 2. Con la sentenza di condanna per i due reati (quello comune e quello ex art. 75, comma 2) i giudici di merito, in particolare, hanno applicato un aumento di pena (ai sensi dell'art. 81, primo comma, del codice penale) su quella ritenuta congrua per il reato comune in ragione del concorso formale con il reato di cui all'art. 75, comma 2.

Tale sentenza è oggetto del ricorso per cassazione, della cui cognizione è investita la Corte rimettente. La quale ritiene che - ferma la definitiva responsabilità dell'imputato per il reato comune, stante la ritenuta inammissibilità, per manifesta infondatezza e genericità, delle censure mosse nel ricorso - l'aumento di pena per il concorso formale dei due reati potrebbe essere *contra legem* in ragione della denunciata illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, che prevede il reato concorrente con quello comune.

2.- Preliminarmente deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'intervento di M.S., in quanto intervenuto oltre il termine previsto dall'art. 4, comma 4, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3.- Si pone innanzi tutto un sottile problema di rilevanza - e quindi di ammissibilità - delle sollevate questioni di costituzionalità, che è oggetto di una puntuale eccezione dell'Avvocatura generale.

4.- La Corte rimettente conosce bene il recente arresto giurisprudenziale costituito dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 27 aprile-5 settembre 2017, n. 40076 (cosiddetta "sentenza Paternò"), sopravvenuto dopo la pronuncia della Corte d'appello impugnata con ricorso per cassazione. Le Sezioni unite, innovando la precedente giurisprudenza, hanno affermato il seguente principio di diritto: «L'inosservanza delle prescrizioni generiche di "vivere onestamente" e "rispettare le leggi", da parte del soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, non integra la norma incriminatrice di cui all'art. 75, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011». Da ciò conseguirebbe che la condotta, di cui l'imputato ricorrente è stato ritenuto responsabile, non costituisce reato.

La Corte rimettente non dubita dell'esattezza di questa più recente giurisprudenza, di cui la Corte d'appello, che ha emesso la sentenza impugnata con ricorso per cassazione, non ha potuto tener conto perché successiva e che può qualificarsi come attuale diritto vivente in ragione della provenienza dalle Sezioni unite, le cui pronunce sono ora assistite dal particolare vincolo processuale di cui all'art. 618, comma 1-bis, del codice di procedura penale (secondo cui, se una sezione della Corte ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza, la decisione del ricorso). Sicché, nella specie - alla luce di tale giurisprudenza - non sussisterebbe il reato ai sensi dell'art. 75, comma 2, concorrente con il reato comune; però - osserva la Corte rimettente - non si tratta di una sopravvenuta abolitio criminis per successione della legge nel tempo, ma di un'interpretazione giurisprudenziale che risulta essere più favorevole per l'imputato ricorrente. La non assimilabilità di tale orientamento giurisprudenziale a uno *ius superveniens* fa sì che - secondo la Corte rimettente - non è possibile tenerne conto perché il ricorso, nella specie, muove solo censure manifestamente infondate, e quindi inammissibili, alla sentenza impugnata e, pertanto, è destinato a una pronuncia di inammissibilità. Invece, ove l'art. 75, comma 2, fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo, si avrebbe una situazione assimilabile all'abolitio criminis, che sarebbe rilevabile d'ufficio ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.

La stessa situazione si riproduce in sede di esecuzione della condanna passata in giudicato perché l'art. 673 cod. proc. pen. prevede la revoca della sentenza per abolizione del reato; rimedio questo non esperibile dal condannato deducendo una giurisprudenza sopravvenuta secondo cui il fatto per cui è stata pronunciata la condanna non costituisce reato.



Di qui la ritenuta rilevanza delle questioni: la Corte rimettente chiede una pronuncia di illegittimità costituzionale per poter rilevare d'ufficio che il fatto contestato come delitto ai sensi dell'art. 75, comma 2, non costituisce reato ed evitare così che si formi un giudicato non più emendabile in sede esecutiva e quindi ingiustamente pregiudizievole per l'imputato ricorrente.

5.- Tale predicata rilevanza effettivamente sussiste.

Va innanzi tutto condivisa l'affermazione della Corte rimettente secondo cui l'abolitio criminis - per *ius superveniens* o a seguito di pronuncia di illegittimità costituzionale - è cosa diversa dallo sviluppo della giurisprudenza, essenzialmente di legittimità, che approdi all'esito (simile) di ritenere che una determinata condotta non costituisca reato.

In un ordinamento in cui il giudice è soggetto alla legge e solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), la giurisprudenza ha un contenuto dichiarativo e nella materia penale deve conformarsi al principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che vuole che sia la legge a prevedere che il fatto commesso è punito come reato.

L'attività interpretativa del giudice, anche nella forma dell'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata, può sì perimetrare i confini della fattispecie penale circoscrivendo l'area della condotta penalmente rilevante. Ma rimane pur sempre un'attività dichiarativa, non assimilabile alla successione della legge penale nel tempo.

Questa Corte (sentenza n. 230 del 2012) - in una situazione simile che vedeva la sopravvenienza di un orientamento delle Sezioni unite penali secondo cui non costituiva reato la condotta oggetto di una sentenza di condanna passata in giudicato, di cui era chiesta la revoca ex art. 673 cod. proc. pen. per abolizione del reato - ha sottolineato che, pure in presenza di un orientamento giurisprudenziale che abbia acquisito i caratteri del «diritto vivente», il giudice rimettente ha soltanto la facoltà, e non già l'obbligo di uniformarsi a esso. E ha ribadito che «[a] pari della creazione delle norme, e delle norme penali in specie, anche la loro abrogazione - totale o parziale - non può, infatti, dipendere, nel disegno costituzionale, da regole giurisprudenziali, ma soltanto da un atto di volontà del legislatore (eius est abrogare cuius est condere)». In tal senso, pur con qualche distinzione, si è pronunciata anche la giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 29 ottobre 2015-23 giugno 2016, n. 26259).

Inoltre, si è affermato che l'ordinamento nazionale «conosce ipotesi di flessione dell'intangibilità del giudicato, che la legge prevede nei casi in cui sul valore costituzionale ad esso intrinseco si debbano ritenere prevalenti opposti valori, ugualmente di dignità costituzionale, ai quali il legislatore intende assicurare un primato» (sentenza n. 210 del 2013). E, con riferimento al procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU, originato da una pronuncia della Grande camera della Corte EDU, ha aggiunto che «il giudicato non costituisce un ostacolo insuperabile che [...] limiti gli effetti dell'obbligo conformativo ai soli casi ancora sub iudice».

A maggior ragione è rilevante un dubbio di legittimità costituzionale della norma incriminatrice in tutti i casi in cui il giudicato non si è ancora formato, ma sta per formarsi proprio in ragione della pronuncia di inammissibilità del ricorso per cassazione che la Corte rimettente ritiene debba essere emessa, a meno che non sia accolta la questione di costituzionalità e sia dichiarata l'illegittimità della norma incriminatrice.

6.- Risponde poi al canone di plausibilità l'ulteriore affermazione della Corte rimettente secondo cui nella strettoia processuale determinata da un ricorso manifestamente infondato, avviato pertanto a una pronuncia di inammissibilità, la Corte possa rilevare d'ufficio ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. l'abolitio criminis, ma non anche la sopravvenienza di una giurisprudenza che esclude la rilevanza penale della condotta per cui è stata pronunciata la sentenza di condanna.

L'affermazione trova le sue radici in un risalente, ma sempre seguito, arresto delle Sezioni unite penali (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 22 novembre-21 dicembre 2000, n. 32) che, inaugurando un filone giurisprudenziale più volte ribadito, hanno affermato che l'inammissibilità del ricorso per cassazione dovuta alla manifesta infondatezza dei motivi non consente il formarsi di un valido rapporto di impugnazione e preclude, pertanto, la possibilità di rilevare e dichiarare le cause di non punibilità a norma dell'art. 129 cod. proc. pen.

Di questo principio si è fatta ripetuta applicazione soprattutto in caso di prescrizione del reato maturata successivamente alla sentenza impugnata con il ricorso. Più recentemente tale non rilevanza d'ufficio ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. è stata affermata anche con riferimento alla prescrizione maturata in data anteriore alla pronuncia della sentenza di appello, ma non rilevata né eccepita in quella sede e neppure dedotta con i motivi di ricorso (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 17 dicembre 2015-25 marzo 2016, n. 12602).

Dibattuta è la rilevanza, ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., della sopravvenuta introduzione di una causa di non punibilità, quale la particolare tenuità del fatto (art. 131-bis cod. pen.), prevalentemente esclusa in caso di ricorso inammissibile (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 1° febbraio-28 febbraio 2018, n. 9204). Anche la rilevanza della sopravvenuta abolitio criminis in caso di ricorso inammissibile, più volte affermata dalla giurisprudenza (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 2 maggio-18 ottobre 2016, n. 44088), non è del tutto pacifica (in senso contrario, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 14 aprile-28 settembre 2016, n. 40290).



In questo contesto giurisprudenziale la valutazione che fa la Corte rimettente è certamente plausibile, anche se corre sul crinale scivoloso della distinzione tra manifesta infondatezza e mera infondatezza dei motivi di ricorso e della conseguente costituzione, o no, del rapporto processuale di impugnazione.

Solo se il ricorso fosse stato ammissibile, ancorché infondato, le questioni di costituzionalità avrebbero potuto essere risolte in via interpretativa e sarebbero risultate prive di rilevanza perché il giudice di legittimità ben avrebbe potuto rilevare che, secondo il mutato orientamento giurisprudenziale, la condotta contestata non costituiva reato (in tal senso, Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 21 settembre 2017-21 giugno 2018, n. 28825).

Invece, contenendo il ricorso solo censure manifestamente infondate, il giudice di legittimità non può rilevare d'ufficio l'insussistenza del reato secondo il nuovo orientamento giurisprudenziale e da ciò consegue la rilevanza - e quindi l'ammissibilità - delle questioni di costituzionalità dal momento che solo un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale della disposizione incriminatrice consentirebbe al giudice di legittimità di annullare la sentenza impugnata limitatamente al concorrente reato di cui al censurato art. 75, comma 2, e quindi all'aumento di pena ai sensi dell'art. 81, primo comma, cod. pen.

7.- Nel merito, la questione è fondata, nei termini che seguono, con riferimento agli artt. 7 CEDU e 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione.

8.- La Corte di cassazione rimettente ha posto le questioni di costituzionalità in riferimento sia al parametro nazionale (art. 25 Cost.) sia a quelli convenzionali (art. 7 CEDU e art. 2 del Protocollo n. 4 della stessa Convenzione), questi ultimi interposti per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. E ciò ha fatto confrontandosi puntualmente con la giurisprudenza di questa Corte, della Corte EDU e delle Sezioni unite della stessa Corte di cassazione.

Le questioni si pongono infatti nel punto di confluenza della giurisprudenza delle tre Corti e segnatamente della sentenza n. 282 del 2010 di questa Corte, della sentenza de Tommaso della Corte EDU, e della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, n. 40076 del 2017.

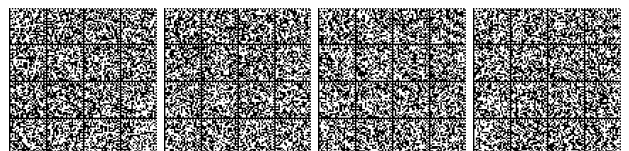
9.- Il parametro nazionale evocato è il principio di legalità in materia penale (art. 25, secondo comma, Cost.), che vuole che sia la legge a prevedere che il fatto commesso sia punito come reato. Da ciò discende il principio di tassatività e determinatezza della fattispecie penale.

Questa Corte (sentenza n. 282 del 2010) ha valutato la conformità a tale principio della fattispecie penale prevista dall'art. 9 della legge n. 1423 del 1956, all'epoca vigente dopo le modifiche apportate con l'art. 14 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito in legge 31 luglio 2005, n. 155, che disponeva nel comma 1 che il «contravventore agli obblighi inerenti alla sorveglianza speciale è punito con l'arresto da tre mesi ad un anno» e nel comma 2, allora censurato, che se «l'inosservanza riguarda gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni». Tra le prescrizioni della sorveglianza speciale la cui violazione poteva integrare il reato era già previsto - dall'art. 5 della stessa legge n. 1423 del 1956 - l'obbligo di vivere onestamente e rispettare le leggi. Tali disposizioni (l'art. 5 e l'art. 9) si ritrovano riprodotte negli stessi termini, *in parte qua*, nell'art. 8 e nel censurato art. 75 cod. antimafia.

La Corte ha ricordato che per verificare il rispetto del principio di tassatività o di determinatezza della norma penale occorre non già valutare isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì collegarlo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa s'inserisce. E, in particolare, ha ribadito che «l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisensibili, ovvero di clausole generali o concetti elastici, non comporta un vulnus del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo» (*ex plurimis*, sentenze n. 327 del 2008, n. 5 del 2004, n. 34 del 1995 e n. 122 del 1993).

Ha, quindi, concluso ritenendo che la prescrizione di vivere onestamente e di rispettare le leggi non violasse il principio di legalità in materia penale. Da una parte, le «leggi» sono tutte le norme a contenuto precettivo, non solo quelle la cui violazione è sanzionata penalmente; d'altra parte, l'obbligo di «vivere onestamente» va «collocat[o] nel contesto di tutte le altre prescrizioni previste dal menzionato art. 5» e quindi ha il valore di un monito rafforzativo di queste ultime senza un autonomo contenuto prescrittivo.

10.- Dei due parametri convenzionali, evocati nell'ordinanza di rimessione, che però esprimono lo stesso canone di prevedibilità della condotta prevista dalla norma nazionale perché possa giustificarsi una limitazione della libertà personale, è stato preso in considerazione dalla sentenza de Tommaso della Corte EDU, in particolare, l'art. 2 del Protocollo n. 4 della Convenzione, nella parte in cui pone il principio di legalità con riferimento specifico alla libertà di circolazione che può subire solo le restrizioni «previste dalla legge».





La Corte EDU ha ritenuto che «la loi n° 1423/1956 était libellée en des termes vagues et excessivement généraux. Ni les personnes auxquelles les mesures de prévention pouvaient être appliquées (article 1 de la loi de 1956) ni le contenu de certaines de ces mesures (articles 3 et 5 de la loi de 1956) n'étaient définis avec une précision et une clarté suffisantes. Il s'ensuit que cette loi ne remplissait pas les conditions de prévisibilité telles qu'elles se dégagent de la jurisprudence de la Cour». Ossia il sistema nazionale delle misure di prevenzione - quanto ai presupposti soggettivi e al loro contenuto - è stato censurato per essere formulato «in termini vaghi ed eccessivamente ampi» tali da non rispettare il criterio della «prevedibilità», come enunciato dalla giurisprudenza di quella Corte. La quale in particolare - pur dando atto della (non collimante) interpretazione accolta da questa Corte nella citata sentenza n. 282 del 2010 con riferimento all'omologo principio di legalità dell'art. 25, secondo comma, Cost. - ha ritenuto, all'opposto, che gli obblighi di «vivere onestamente e rispettare le leggi» (oltre che di «non dare ragione alcuna ai sospetti», prescrizione questa non più rilevante perché non riprodotta nel citato art. 8 cod. antimafia) non fossero delimitati in modo sufficiente e che, pertanto, fosse violato il principio di prevedibilità della condotta da cui consegue la limitazione della libertà personale, segnatamente quello posto dall'art. 2 del Protocollo n. 4.

11.- La pronuncia della Corte EDU è stata decisiva nell'orientare la puntualizzazione giurisprudenziale espressa dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, n. 40076 del 2017 (cosiddetta “sentenza Paternò”).

Le Sezioni unite penali si sono pronunciate con riferimento alla fattispecie penale di violazione delle prescrizioni della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, del tutto analoga a quella oggetto dell'ordinanza di rimessione: il sorvegliato speciale, nel commettere un reato comune, aveva (con la stessa condotta) violato anche l'obbligo di vivere onestamente e rispettare le leggi.

La Corte di cassazione si confronta con la sentenza de Tommaso, avendo ben presente che - come affermato da questa Corte (sentenza n. 239 del 2009) - compete al giudice di assegnare alla disposizione interna un significato quanto più aderente alla CEDU. Considera, in particolare, che «la Corte europea, riferendosi al contenuto del “vivere onestamente nel rispetto delle leggi”, sottolinea, quindi, come tali prescrizioni non siano state sufficientemente delimitate dall'interpretazione della Corte costituzionale, in quanto permane una evidente indeterminatezza dei comportamenti che si pretendono dal sorvegliato speciale, soprattutto nella misura in cui possono integrare la fattispecie penale di cui all'art. 9 legge n. 1423 del 1956 (ora art. 75, comma 2, d.lgs. 159 del 2011)». La Corte procede quindi a una «rilettura del diritto interno che sia aderente alla CEDU» e perviene alla conclusione che «il richiamo “agli obblighi e alle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno” può essere riferito soltanto a quegli obblighi e a quelle prescrizioni che hanno un contenuto determinato e specifico, a cui poter attribuire valore precettivo. Tali caratteri difettano alle prescrizioni del “vivere onestamente” e del “rispettare le leggi”».

La conclusione è che «le prescrizioni del vivere onestamente e rispettare le leggi non possono integrare la norma incriminatrice di cui all'art. 75, comma 2, d.lgs. 159 del 2011». Aggiungono le Sezioni unite: «ad esse tuttavia può essere data indiretta rilevanza ai fini dell'eventuale aggravamento della misura di prevenzione della sorveglianza speciale».

Quindi, la giurisprudenza di legittimità ha già compiuto il processo di adeguamento e maggiore conformità ai principi della CEDU proprio con riferimento alla fattispecie oggetto dell'ordinanza di rimessione: non sussiste il reato previsto dal censurato art. 75, comma 2, allorché la violazione degli obblighi e delle prescrizioni della misura della sorveglianza speciale consista nell'inosservanza dell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi.

12.- Orbene, la convergenza delle Sezioni unite verso la citata pronuncia della Corte EDU segna l'arresto ultimo del diritto vivente, ben posto in risalto dall'ordinanza di rimessione: l'inosservanza dell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi, quale prescrizione della misura della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, non integra la fattispecie di reato di cui al censurato art. 75, comma 2.

Però - per quanto sopra ritenuto in ordine alla rilevanza e all'ammissibilità delle questioni - non si è di fronte a un'abolitio criminis per successione nel tempo della legge penale; ciò comporta che, proprio per l'affermata non riconducibilità dell'orientamento giurisprudenziale sopravvenuto a uno *ius superveniens*, sussiste non di meno una limitata area in cui occorre ancora domandarsi se la fattispecie penale suddetta, schermata solo dall'interpretazione giurisprudenziale, sia conforme, o no, al principio di legalità in materia penale, vuoi costituzionale che convenzionale. Area questa costituita - come già sopra rilevato - sia dall'esecuzione del giudicato penale di condanna, sia dalla rilevanza ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. in caso di ricorso per cassazione recante solo censure manifestamente infondate e quindi inammissibili.

13.- In questi stretti limiti si pone, in sostanza, la questione di costituzionalità come possibile completamento dell'operazione di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU, già fatta dalle Sezioni unite nei limiti in cui l'interpretazione giurisprudenziale può ritagliare la fattispecie penale escludendo dal reato condotte che prima si riteneva vi fossero comprese.



L'interpretazione del giudice comune, ordinario o speciale, orientata alla conformità alla CEDU - le cui prescrizioni e principi appartengono indubbiamente ai vincoli derivanti da obblighi internazionali con impronta costituzionale (quelli con «vocazione costituzionale»: sentenza n. 194 del 2018) - non implica anche necessariamente l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto dell'interpretazione per violazione di un principio o di una previsione della CEDU, quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

È ricorrente che gli stessi principi o analoghe previsioni si rinverano nella Costituzione e nella CEDU, così determinandosi una concorrenza di tutele, che però possono non essere perfettamente simmetriche e sovrapponibili; vi può essere uno scarto di tutele, rilevante soprattutto laddove la giurisprudenza della Corte EDU riconosca, in determinate fattispecie, una tutela più ampia. Questa Corte ha già affermato che, quando viene in rilievo un diritto fondamentale, «il rispetto degli obblighi internazionali [...] può e deve [...] costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa» (sentenza n. 317 del 2009). È quanto si è verificato da ultimo (sentenza n. 120 del 2018) con riferimento al diritto di associazione sindacale, tutelato sia dalla Costituzione (art. 39) che dalla CEDU (art. 11).

Non c'è però, nel progressivo adeguamento alla CEDU, alcun automatismo, come risulta già dalla giurisprudenza di questa Corte, stante, nell'ordinamento nazionale, il «predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU» (sentenza n. 49 del 2015).

Da una parte, la denunciata violazione del parametro convenzionale interposto, ove già emergente dalla giurisprudenza della Corte EDU, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma interna sempre che nelle pronunce di quella Corte sia identificabile un «approdo giurisprudenziale stabile» (sentenza n. 120 del 2018) o un «diritto consolidato» (sentenze n. 49 del 2015 e, nello stesso senso, n. 80 del 2011). Inoltre, va verificato che il bilanciamento, in una prospettiva generale, con altri principi presenti nella Costituzione non conduca a una valutazione di sistema diversa - o comunque non necessariamente convergente - rispetto a quella sottesa all'accertamento, riferito al caso di specie, della violazione di un diritto fondamentale riconosciuto dalla CEDU. Va infatti ribadito che, «[a] differenza della Corte EDU, questa Corte [...] opera una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante» (sentenza n. 264 del 2012); bilanciamento in cui si sostanzia tra l'altro il «margine di apprezzamento» che compete allo Stato membro (sentenze n. 193 del 2016, n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009).

14.- Nella fattispecie in esame ricorrono entrambi tali presupposti per completare, con riferimento alla norma oggetto delle questioni di costituzionalità, l'adeguamento alla CEDU in concordanza con quello già operato, in via interpretativa, dalla citata sentenza delle Sezioni unite.

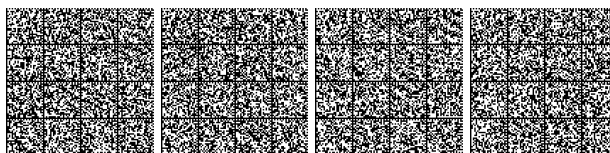
14.1.- Sotto il primo profilo - anche se inizialmente tra i giudici di merito vi sono stati orientamenti non concordanti, in ragione soprattutto della circostanza che la sentenza della Corte EDU de Tommaso si presentava come un nuovo approdo giurisprudenziale (come riconosciuto in quella stessa sentenza: «La Cour note qu'à ce jour elle n'a pas eu à examiner en détail la prévisibilité de la loi n. 1423/1956»), recava plurime opinioni parzialmente dissenzienti e riguardava un caso in cui il rimedio impugnatorio interno aveva portato all'annullamento ex tunc della misura di prevenzione - la giurisprudenza di legittimità si è indirizzata nel senso di valutare tale sentenza come idonea a fondare l'interpretazione convenzionalmente orientata di cui si è detto («sentenza Paternò» delle Sezioni unite).

Da ultimo, questa Corte (sentenza n. 24 del 2019) ha tenuto conto proprio della sentenza della Corte EDU e dell'esigenza di conformità al principio di prevedibilità, quale espresso da tale pronuncia, per dichiarare l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, dell'art. 19 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) e degli artt. 4, comma 1, lettera c), e 16 cod. antimafia.

14.2.- Sotto l'altro profilo, si ha che la valutazione di sistema all'interno dei parametri della Costituzione e il possibile bilanciamento con altri valori costituzionalmente tutelati non è affatto distonica, nella fattispecie, rispetto al pieno dispiegarsi dei parametri interposti.

L'esigenza di contrastare il rischio che siano commessi reati, che è al fondo della *ratio* delle misure di prevenzione e che si raccorda alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, come valore costituzionale, è comunque soddisfatta dalle prescrizioni specifiche che l'art. 8 consente al giudice di indicare e modulare come contenuto della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con o senza obbligo (o divieto) di soggiorno.

Vi è poi da considerare, all'opposto, che la previsione come reato della violazione, da parte del sorvegliato speciale, dell'obbligo «di vivere onestamente» e «di rispettare le leggi» ha, da una parte, l'effetto abnorme di sanzionare come reato qualsivoglia violazione amministrativa e, dall'altra parte, comporta, ove la violazione dell'obbligo costituisca di per sé reato, di aggravare indistintamente la pena, laddove l'art. 71 cod. antimafia già prevede come aggravante, per una serie di delitti, la circostanza che il fatto sia stato commesso da persona sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione della misura.



Può, pertanto, pervenirsi alla conclusione che la norma censurata viola il canone di prevedibilità della condotta sanzionata con la limitazione della libertà personale, quale contenuto in generale nell'art. 7 CEDU e in particolare nell'art. 2 del Protocollo n. 4, e rilevante come parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

15.- In conclusione - assorbito il parametro interno dell'art. 25, secondo comma, Cost. - va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, nella parte in cui punisce come delitto l'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi" da parte del soggetto sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno.

16.- Le questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione riguardano il delitto previsto dall'art. 75, comma 2.

Ma gli stessi dubbi di costituzionalità possono porsi con riferimento al reato contravvenzionale di cui al comma 1 della medesima disposizione che prevede analogamente la violazione degli obblighi inerenti la misura di prevenzione della sorveglianza speciale, ma senza obbligo né divieto di soggiorno, allorché le prescrizioni consistono nell'obbligo di vivere onestamente e di rispettare le leggi; reato che parimenti la giurisprudenza di legittimità ritiene in via interpretativa non più configurabile dopo la richiamata pronuncia delle Sezioni unite (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione settima penale, 6 ottobre 2017-13 marzo 2018, n. 11171).

Pertanto, in via consequenziale e per le stesse ragioni va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, cod. antimafia, nella parte in cui prevede come reato contravvenzionale la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno, ove consistente nell'obbligo di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi".

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento di M.S.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui prevede come delitto la violazione degli obblighi e delle prescrizioni inerenti la misura della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi";

3) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, cod. antimafia, nella parte in cui prevede come reato contravvenzionale la violazione degli obblighi inerenti la misura della sorveglianza speciale senza obbligo o divieto di soggiorno ove consistente nell'inosservanza delle prescrizioni di "vivere onestamente" e di "rispettare le leggi".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## n. 26

*Sentenza 5 dicembre 2018 - 27 febbraio 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure di prevenzione patrimoniali - Confisca di beni derivanti da attività illecita - Tutela dei terzi creditori mediante presentazione di istanza di fallimento - Disciplina transitoria per i procedimenti di prevenzione conclusi o pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», art. 1, comma 198.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», promosso dalla Corte di cassazione, sezione prima penale, nel procedimento a carico di L.F. M., con ordinanza del 2 agosto 2017, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

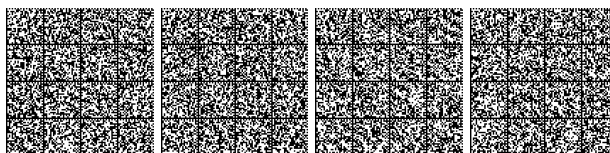
udito nella camera di consiglio del 5 dicembre 2018 il Giudice relatore Francesco Viganò.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Corte di Cassazione, sezione prima penale, con ordinanza del 2 agosto 2017, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», in riferimento agli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il Collegio rimettente premette di essere investito del ricorso avverso il provvedimento con cui il Tribunale ordinario di Agrigento, in funzione di giudice dell'esecuzione, aveva dichiarato inammissibile la domanda con cui un imprenditore, L.F. M., aveva richiesto di essere ammesso allo speciale procedimento disciplinato dall'art. 1, commi 194 e seguenti, della legge n. 228 del 2012 in ragione di un credito vantato nei confronti di una società a nome collettivo i cui beni erano stati sottoposti a confisca di prevenzione.

Il ricorrente assumeva di essere creditore della somma di 10.000 euro, corrispondente al residuo prezzo di due autocarri venduti alla società medesima il 29 settembre 2009. Il 16 dicembre 2009 i beni della società debitrice erano stati attinti da sequestro nell'ambito di un procedimento di prevenzione, che aveva riguardato le quote del capitale sociale e il complesso dei beni aziendali della società debitrice, ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera); e il 17 maggio 2011 i beni medesimi erano stati sottoposti a confisca (divenuta definitiva il 10 marzo 2015).



Espongono la Sezione rimettente che, nel procedimento di fronte al Tribunale, il ricorrente aveva dimostrato che i contratti di vendita dei due automezzi avevano data certa, documentata dalle relative fatture, e anteriore a quella del provvedimento di sequestro dei beni aziendali e delle quote della società acquirente. Egli aveva, inoltre, dedotto la propria buona fede, avendo concluso il contratto a prezzi di mercato con un acquirente operante in altra provincia, e dunque in una realtà economica distante dalla propria.

La domanda del creditore mirante all'ammissione del proprio credito era stata, tuttavia, dichiarata inammissibile dal Tribunale, in quanto l'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012 consente l'accesso alla speciale procedura di ammissione del credito ivi disciplinata ai soli creditori muniti di ipoteca iscritta anteriormente alla trascrizione del sequestro di prevenzione, nonché ai creditori che, prima della trascrizione del sequestro, abbiano trascritto un pignoramento sul bene ovvero - alla data di entrata in vigore della legge - siano intervenuti nell'esecuzione iniziata da altri creditori: condizioni, tutte, insussistenti nel caso di specie.

Il creditore aveva, allora, impugnato per cassazione il decreto del Tribunale, sollecitando un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012, sì da evitare il pregiudizio totale e irreversibile delle aspettative di soddisfacimento dei creditori chirografari di buona fede, anche se non pignoranti né intervenuti nell'esecuzione promossa sul bene successivamente sottoposto a sequestro di prevenzione. In subordine, il ricorrente aveva invitato la Corte di cassazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale della disposizione in parola.

La Sezione rimettente, rilevato che il testo della disposizione - che contiene un elenco tassativo dei creditori legittimati a partecipare allo speciale procedimento ivi disciplinato - non consente l'interpretazione sollecitata dal ricorrente, ritiene tuttavia rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale da questi prospettate.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che il ricorso del ricorrente dovrebbe essere rigettato, stante l'inequivoco dato testuale della disposizione censurata; mentre sarebbe suscettibile di accoglimento, ove questa Corte riconoscesse la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate.

Peraltro, al ricorrente nella specie non residuerebbe alcuna ulteriore possibilità di tutela della propria pretesa creditoria a fronte di un sequestro "totalizzante", che aveva attinto l'intero compendio dei beni del soggetto debitore.

La giurisprudenza di legittimità, infatti, in una precedente pronuncia (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 17 ottobre 2013, n. 49821) aveva ritenuto manifestamente infondata analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012, in quanto il creditore, inibito a soddisfarsi sul complesso dei beni aziendali assoggettati a confisca, potrebbe pur sempre chiedere il fallimento dell'imprenditore/debitore divenuto insolvente e, di seguito, insinuarsi nel passivo della conseguente procedura concorsuale, così come riconosciuto con orientamento consolidato dalla giurisprudenza di legittimità nella disciplina previgente ed espressamente ammesso dagli artt. 63 e seguenti del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136).

Nella specie, tuttavia, anche questa «residua forma di tutela» sarebbe preclusa, in quanto la natura artigiana della società debitrice sottrarrebbe la stessa, in via di principio, alla dichiarazione di fallimento ai sensi degli artt. 2221 del codice civile e 1 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa).

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Collegio rimettente prende le mosse dalla sentenza n. 94 del 2015 di questa Corte, che aveva esteso la tutela prevista dall'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012 ai crediti da lavoro subordinato. In tale sentenza si sarebbe evidenziato come la finalità di assicurare l'effettività della misura di prevenzione patrimoniale e il raggiungimento della sua finalità di privare il destinatario dei risultati economici della propria attività illecita non possa risolversi in un «sacrificio puro e semplice delle ragioni e delle aspettative del creditore di buona fede»; sacrificio «che produce il suo massimo effetto nel caso (come è quello del presente giudizio) di confisca "totalizzante", che colpisca l'intero patrimonio del debitore, costituente la garanzia del ceto creditorio, privato così di ogni prospettiva di soddisfazione tanto nei riguardi del proposto (divenuto d'imperio insolvente e, nel caso di specie, neppure suscettibile di essere dichiarato fallito), quanto nei riguardi dello Stato, beneficiario della devoluzione a titolo originario dei beni confiscati».

Tale «sacrificio totale e indifferenziato delle ragioni della massa creditoria», con la sola eccezione delle categorie indicate nella disposizione censurata, risulterebbe tanto più incongruo alla stregua dell'attuale assetto normativo, così come risultante dal decreto legislativo n. 159 del 2011, applicabile ai procedimenti di prevenzione avviati a partire dalla sua entrata in vigore. La nuova disciplina prevede ora «un meccanismo generale di salvaguardia, esteso [...] a tutti i crediti suscettibili di essere pregiudicati dal provvedimento di confisca e di cui sia accertata, nei modi stabiliti dall'art. 52 d.lgs. n. 159 del 2011, l'opponibilità al beneficiario - lo Stato - del provvedimento ablativo della garanzia patrimoniale, in assenza di interessenze illecite col debitore».



Secondo il giudice *a quo*, pertanto, la radicale preclusione normativa stabilita dalla disposizione censurata, fuori dai casi tassativamente indicati, di ogni azione a tutela della soddisfazione di un credito legittimamente insorto sarebbe priva di giustificazione razionale, così da determinarne la incompatibilità con l'art. 3 Cost.

Il dubbio sulla tenuta costituzionale della disposizione censurata sarebbe, altresì, accentuato dall'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di interpretazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, che in alcune sue recenti decisioni avrebbe «esteso la nozione di bene protetto della persona fisica o giuridica, tutelato dalla norma sovranazionale, ai “valori patrimoniali” muniti di una base giuridica consolidata, ritenuti comprensivi delle legittime aspettative alle prestazioni patrimoniali in cui si sostanziano i diritti di credito nascenti dalla libera contrattazione tra privati, che non possono perciò essere ingiustificatamente sacrificati nell'ordinamento interno senza apprestare gli opportuni mezzi (anche processuali) di tutela, la cui assenza potrebbe risultare censurabile a sua volta a titolo di violazione dei principi affermati dall'art. 6 della Convenzione europea».

Ritiene, in particolare, il Collegio rimettente che il «fondamentale elemento di irragionevolezza» ravvisabile nella disposizione censurata sia costituito «dall'esclusione di ogni forma di tutela per i creditori che, come l'odierno ricorrente, non abbiano avuto a disposizione, in relazione al momento di insorgenza del credito, il tempo e la possibilità materiale di munirsi del titolo preferenziale - individuato dalla norma - rappresentato dalla precostituzione del diritto di seguito sul bene del debitore suscettibile di confisca, mediante la tempestiva trascrizione di un atto di pignoramento». Una tale esclusione determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla situazione dei creditori, di pari grado chirografario o privilegiato, che abbiano invece avuto la possibilità di munirsi tempestivamente del titolo pignoratorio.

Nel caso di specie, in effetti, la vendita degli autocarri da cui aveva tratto origine il credito del ricorrente si sarebbe, infatti, perfezionata nell'immediata prossimità della sopravvenienza del vincolo reale che ha privato il creditore della possibilità di soddisfarsi, agendo in *executivis*, sui beni del debitore costituenti la garanzia patrimoniale. Secondo il rimettente, tale lasso temporale fu talmente ristretto da risultare oggettivamente incompatibile coi tempi processuali minimi ragionevolmente necessari a consentire al creditore di munirsi di un titolo giudiziale dotato di efficacia esecutiva, idoneo a legittimare - previa intimazione dell'atto di precetto nell'osservanza del termine di legge - la notificazione e la trascrizione di un atto di pignoramento in data anteriore al sequestro di prevenzione.

La radicale assenza di qualsiasi possibilità di tutela, rispetto alla situazione del creditore di pari rango che abbia avuto a disposizione il tempo di cautelarsi nelle forme stabilite dalla legge, produrrebbe, dunque, un *vulnus* che sarebbe privo di giustificazione razionale, non riconducibile all'esplicazione di legittima discrezionalità legislativa, e che si risolverebbe comunque in un'irragionevole disparità di trattamento censurabile sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui la norma impugnata individua il criterio discrezionale per accordare tutela al creditore in un elemento del tutto accidentale come quello indicato.

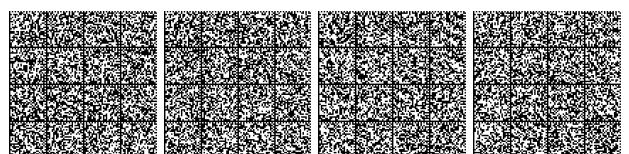
Secondo la Sezione rimettente, inoltre, «la qualità imprenditoriale del ricorrente e la causa commerciale del credito vantato legittimano la proposizione del dubbio di legittimità costituzionale della norma anche alla stregua dell'art. 41, primo comma, Cost., sotto il profilo della violazione del principio della libertà di iniziativa economica, che appare ingiustificatamente pregiudicata - nei termini di irragionevolezza appena precisati - dalla completa vanificazione della garanzia patrimoniale sui beni del debitore (soggetto al provvedimento ablativo) che costituiscono oggetto dell'aspettativa di soddisfazione delle legittime pretese creditorie sorte nell'esercizio dell'attività d'impresa, in cui confida l'imprenditore e che rappresentano garanzia di effettività del libero esplicarsi dell'attività stessa».

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

2.1.- Eccepisce, in via preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato che le questioni proposte sarebbero inammissibili, non avendo la Corte di cassazione compiutamente motivato la rilevanza delle stesse nel giudizio *a quo*.

Il rimettente si sarebbe, infatti, limitato a rilevare che il creditore ricorrente era rimasto privo di tutela, in quanto il sequestro di prevenzione era “totalizzante” e la società attinta dal sequestro di prevenzione era una impresa artigiana, che non poteva essere assoggetta a fallimento.

Ad avviso dell'interveniente, tuttavia, la legge fallimentare non escluderebbe in assoluto l'assoggettabilità al fallimento dell'impresa artigiana, ma solo ove l'impresa stessa non superi una determinata soglia dimensionale, individuata con riguardo all'attivo patrimoniale, ai ricavi e all'indebitamento: requisiti, tutti, non scrutinati in alcun modo dall'ordinanza di rimessione, che non avrebbe pertanto chiarito se l'impresa artigiana debitrice potesse in concreto essere assoggetta a fallimento e se, pertanto, il ricorrente avesse in concreto la possibilità di far valere il proprio credito nell'ambito di una procedura concorsuale.



2.2.- La questione formulata in relazione all'art. 3 Cost. sarebbe, comunque, infondata, dal momento che la disposizione censurata attuerebbe un «ragionevole bilanciamento tra gli interessi dello Stato, a tutela delle finalità pubblicistiche proprie del procedimento di prevenzione, e quelli, valutati recessivi, dei creditori, tutelati solo in presenza di determinate condizioni»; bilanciamento attuato, in concreto, mediante l'individuazione di «un limite temporale certo e uguale per tutti, individuato nel compimento di attività, anche giudiziali, atte a vincolare un determinato bene antecedentemente al decreto di sequestro».

Infondata sarebbe parimenti la questione prospettata con riferimento all'art. 41 Cost., la cui motivazione apparirebbe «eccessivamente generica e non ancorata alla fattispecie concreta».

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di Cassazione, sezione prima penale, con ordinanza del 2 agosto 2017, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», in riferimento agli artt. 3 e 41, primo comma, della Costituzione.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata - consentendo alle sole categorie di creditori ivi indicate il soddisfacimento del proprio credito sui beni del proprio debitore sottoposti a confisca di prevenzione - discriminerebbe i restanti creditori in buona fede, sacrificando irragionevolmente il loro diritto di credito rispetto all'interesse statale ad assicurare l'effettività della misura di prevenzione; con conseguente violazione di entrambi i parametri costituzionali evocati.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, per difetto di motivazione sulla loro rilevanza nel giudizio *a quo*. Il rimettente non avrebbe, infatti, chiarito se l'impresa artigiana debitrice, i cui beni erano stati sottoposti a confisca di prevenzione, potesse essere comunque assoggettata a fallimento, e se - pertanto - il ricorrente avesse in concreto la possibilità di vedere soddisfatte le proprie ragioni creditorie in quella sede.

L'eccezione è infondata.

La giurisprudenza di legittimità ha, invero, stabilito che il divieto, stabilito dall'art. 1, comma 194, della legge n. 228 del 2012, di iniziare o proseguire azioni esecutive sui beni confiscati all'esito di procedimenti di prevenzione conclusi o ancora pendenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) non comporta altresì il divieto per il creditore di proporre istanza di fallimento nei confronti dell'impresa i cui beni siano stati integralmente sottoposti a confisca di prevenzione (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 17 ottobre 2013, n. 49821).

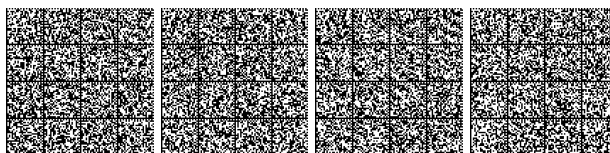
Cionondimeno, anche laddove si ipotizzasse che nel caso concreto l'impresa debitrice - i cui beni sono stati nel frattempo confiscati nella loro totalità - ancora esista a tutt'oggi, e che essa sia assoggettabile a fallimento nonostante la sua natura di impresa artigiana, con conseguente possibilità per il creditore ricorrente di presentare istanza di fallimento nei suoi confronti, le chances di soddisfacimento (anche solo parziali) delle ragioni creditorie resterebbero condizionate all'effettiva apertura di una procedura concorsuale, a sua volta subordinata a una situazione di insolvenza dell'impresa che potrebbe, evidentemente, non sussistere nel caso concreto.

Di qui l'interesse concreto e attuale del creditore a essere, invece, ammesso - previa dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata - alla speciale procedura di liquidazione dei crediti disciplinata dall'art. 1, commi 194 e seguenti, della legge n. 228 del 2012, a prescindere dalla sua eventuale facoltà di presentare istanza di fallimento dell'impresa debitrice.

3.- Nel merito, le questioni sono fondate, in relazione all'art. 3 Cost.

3.1.- Le questioni oggi all'esame ripropongono a questa Corte la tematica della tutela dei terzi creditori rispetto al sequestro e alla confisca di prevenzione: tematica già ampiamente analizzata dalla sentenza n. 94 del 2015, alla cui dettagliata ricostruzione storica conviene qui semplicemente rinviare.

Basti qui rammentare che la disciplina in questa sede censurata è stata introdotta dal legislatore successivamente all'emanazione del d.lgs. n. 159 del 2011, che regola in modo organico le modalità di tutela dei diritti dei terzi suscettibili di essere pregiudicati dall'esecuzione dei provvedimenti di prevenzione, con riferimento esclusivo - però - ai procedimenti di prevenzione avviati successivamente alla sua entrata in vigore. La disciplina di cui ai commi 194 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, che in questa sede viene in considerazione, è stata dunque adottata al fine di regolare la tutela dei diritti dei terzi in relazione a tutti i procedimenti ai quali ancora non si applica, *ratione temporis*, il predetto d.lgs. n. 159 del 2011.



Con la citata sentenza n. 94 del 2015, la disposizione oggi all'esame - l'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012 - era già stata dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con l'art. 36 Cost., «nella parte in cui non include tra i creditori che sono soddisfatti nei limiti e con le modalità ivi indicati anche i titolari di crediti da lavoro subordinato». Questa Corte aveva in effetti ritenuto che la disposizione censurata, escludendo i crediti da lavoro da ogni possibilità di soddisfazione sui beni confiscati del debitore, comportasse un radicale e irreparabile sacrificio dell'interesse dei lavoratori, non giustificato dall'esigenza di assicurare la tutela del contrapposto interesse sotteso alle misure patrimoniali, ricollegabile a esigenze di ordine e sicurezza pubblica, pure anch'esse - in astratto - costituzionalmente rilevanti. E ciò, in particolare, «nell'ipotesi di confisca "totalizzante", la quale investa, cioè [...] l'intero patrimonio del datore di lavoro [...]. In simili evenienze, il lavoratore perde, in pratica, ogni prospettiva di ottenere il pagamento dei propri crediti tanto dal debitore (che non ha più mezzi), quanto dallo Stato, cui sono devoluti i beni confiscati» (sentenza n. 94 del 2015).

In quell'occasione, la Corte aveva altresì rilevato che «[l]a disciplina censurata non può essere [...] giustificata in una prospettiva di bilanciamento con l'interesse sotteso alle misure di prevenzione patrimoniali, ricollegabile ad esigenze di ordine e sicurezza pubblica anch'esse costituzionalmente rilevanti. Nella specie, in effetti, non di bilanciamento si tratta, "ma di un sacrificio puro e semplice" dell'interesse contrapposto (sentenza n. 317 del 2009)»; aggiungendo che «[i]l bilanciamento - come detto - è quello espresso, nell'ambito della normativa "a regime", dalle previsioni limitative recate dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011, volte ad impedire che la tutela si estenda a soggetti lato sensu "conniventi" con l'attività illecita del proposto o di reimpiego dei suoi proventi, o a crediti simulati o artificiosamente creati, ovvero ancora a casi nei quali è possibile aggredire utilmente il residuo patrimonio del debitore: previsioni peraltro valedoli - in virtù dello specifico richiamo operato dall'art. 1, comma 200, primo periodo, della legge n. 228 del 2012 (da ritenere comprensivo del requisito della certa anteriorità del credito rispetto al sequestro) - anche nell'ambito della disciplina transitoria relativa ai procedimenti di prevenzione pendenti, che qui interessa».

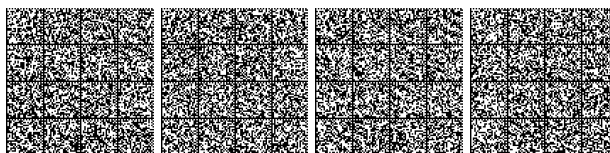
3.2.- Analoghe considerazioni possono peraltro ripetersi, sotto il diverso angolo visuale dell'art. 3 Cost. che qui viene in considerazione, per la generalità dei crediti non compresi nell'elenco tassativo contenuto nella disposizione censurata, e diversi da quelli aventi origine in un contratto di lavoro subordinato, ai quali unicamente fa riferimento la sentenza n. 94 del 2015.

Non sussiste, infatti, alcuna ragione plausibile per sancire l'irreparabile sacrificio dei diritti della generalità dei creditori di buona fede, a fronte di provvedimenti di sequestro o di confisca che abbiano attinto il loro debitore; né di discriminare la loro posizione rispetto a quelle sole oggi salvaguardate dalla disposizione censurata.

Ciò vale, in particolare, per il requisito alternativo stabilito dal comma 198, a tenore del quale il soddisfacimento dei creditori non ipotecari è subordinato alla circostanza che essi abbiano trascritto un pignoramento, ovvero che siano intervenuti nell'esecuzione iniziata da altro creditore, nell'uno e nell'altro caso in data anteriore alla trascrizione del sequestro di prevenzione. Tale disciplina, infatti, fa discendere un effetto radicalmente preclusivo della possibilità di ottenere il soddisfacimento del proprio credito dal mancato esperimento di un'azione esecutiva che un creditore effettivamente in buona fede potrebbe, in relazione al momento di insorgenza del credito, non aver avuto ancora la possibilità di promuovere o, comunque, non avendo ragione di sospettare l'imminente apertura di un procedimento di prevenzione a carico del proprio debitore, potrebbe non avere ancora promosso.

La giusta esigenza di evitare manovre collusive con il debitore sottoposto a procedimento di prevenzione - manovre in ipotesi finalizzate a porre in salvo una parte dei suoi beni dalla prospettiva del sequestro e della successiva confisca - può infatti essere soddisfatta attraverso la verifica, espressamente richiesta al tribunale dal successivo comma 200 dell'art. 1 censurato, delle condizioni già imposte in via generale dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011 per il soddisfacimento dei diritti di credito dei terzi.

Fra tali condizioni spiccano, in particolare, la necessità che il credito, o il diritto reale di garanzia, abbiano data certa anteriore al sequestro, che l'escussione del restante patrimonio sia risultata insufficiente al soddisfacimento del credito (salvo per i crediti assistiti da cause legittime di prelazione sui beni sequestrati), e che il credito non sia strumentale all'attività illecita o a quella che ne costituisce il frutto o il reimpiego, a meno che il creditore dimostri di avere ignorato in buona fede il nesso di strumentalità; buona fede che, ai sensi dell'art. 52, comma 3, del decreto legislativo medesimo, dovrà essere valutata dal tribunale tenendo conto «delle condizioni delle parti, dei rapporti personali e patrimoniali tra le stesse e del tipo di attività svolta dal creditore, anche con riferimento al ramo di attività, alla sussistenza di particolari obblighi di diligenza nella fase precontrattuale nonché, in caso di enti, alle dimensioni degli stessi».





Se tali condizioni sono state considerate dal legislatore del 2011 sufficienti a evitare il rischio di manovre collusive in relazione a qualsiasi tipologia di credito, non si vede perché, con riferimento ai soli procedimenti di prevenzione iniziati anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 159 del 2011, il legislatore del 2012 abbia invece fissato criteri più restrittivi, tali da escludere la grande maggioranza dei creditori in buona fede da ogni effettiva possibilità di soddisfacimento dei propri diritti: conseguenza, quest'ultima, direttamente discendente dal generale divieto, posto dall'art. 1, comma 194, della legge n. 228 del 2012, di iniziare o proseguire azioni esecutive sui beni confiscati all'esito di procedimenti di prevenzione.

Il radicale sacrificio dell'interesse di un creditore che abbia acquisito il proprio diritto confidando, in buona fede, nel futuro adempimento da parte del debitore, pur in presenza delle condizioni ritenute idonee a evitare condotte collusive dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011, si risolve, allora, in una restrizione sproporzionata - in quanto eccessiva rispetto al pur legittimo scopo antielusivo perseguito - del diritto patrimoniale del creditore medesimo, in violazione dell'art. 3 Cost. Garanzia costituzionale, quest'ultima, posta in causa altresì - sotto differente profilo - dalla segnalata irragionevole disparità di trattamento tra i creditori ai quali il comma 198 offre allo stato tutela, e tutte le restanti categorie di creditori, che da tale tutela restano escluse senza ragione plausibile.

3.3.- L'art. 1, comma 198, della legge n. 228 del 2012 deve, conseguentemente, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui limita alle specifiche categorie di creditori ivi menzionati la possibilità di ottenere soddisfacimento dei propri crediti sui beni del proprio debitore che siano stati attinti da confisca di prevenzione.

Tale risultato può essere conseguito mediante l'ablazione dalla disposizione censurata di tutti gli incisi che limitano le categorie dei creditori legittimati ad accedere allo speciale procedimento disciplinato dai commi da 194 a 206, e la conservazione della sola parte della disposizione che recita: «[i] creditori [...] sono soddisfatti nei limiti e con le modalità di cui ai commi da 194 a 206».

Rimarrà ferma, in particolare, la necessità di verificare caso per caso, ai sensi del comma 200, la presenza di tutte le condizioni previste dall'art. 52 del d.lgs. n. 159 del 2011 ai fini del soddisfacimento del diritto vantato da ciascun creditore.

4.- Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione all'art. 41, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 198, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», limitatamente alle parole «muniti di ipoteca iscritta sui beni di cui al comma 194 anteriormente alla trascrizione del sequestro di prevenzione,» e «Allo stesso modo sono soddisfatti i creditori che: a) prima della trascrizione del sequestro di prevenzione hanno trascritto un pignoramento sul bene; b) alla data di entrata in vigore della presente legge sono intervenuti nell'esecuzione iniziata con il pignoramento di cui alla lettera a).».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

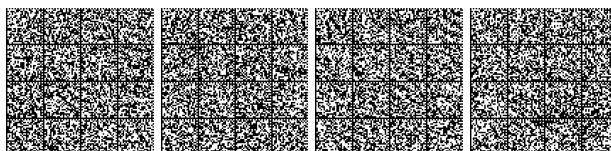
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 27

*Sentenza 22 gennaio - 27 febbraio 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Gioco e scommesse - Autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito - Rispetto della distanza non inferiore a 300 metri da luoghi sensibili, incluse le caserme militari.**

- Legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), art. 2, comma 1, lettera *c*), punto IV.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara, nel procedimento vertente tra Laura Accardo e il Comune di Lanciano, con ordinanza del 21 aprile 2017, iscritta al n. 161 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Laura Accardo e della Regione Abruzzo, il secondo dei quali da intendersi come atto d'intervento del Presidente della Giunta della Regione Abruzzo;

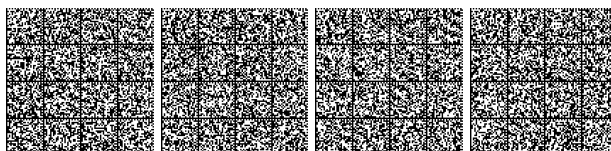
udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Marco Tronci per Laura Accardo e Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara, con ordinanza del 21 aprile 2017 (reg. ord. n. 161 del 2017), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera *h*), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco).

1.1.- Il giudice rimettente premette in fatto che la titolare di una impresa individuale per l'esercizio dell'attività di raccolta scommesse su rete fisica - munita di autorizzazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e licenza del questore di Chieti ex art. 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (da qui: TULPS), titoli entrambi rilasciati all'esito della procedura di regolarizzazione di cui all'art. 1, comma 643, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)» - ha impugnato gli atti del Comune di Lanciano con cui è stata definita l'istanza, previa apposita segnalazione certificata d'inizio attività (da qui: SCIA), diretta al rilascio della tabella dei giochi proibiti ai fini dell'installazione degli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettere *a*) e *b*), del TULPS.



L'amministrazione precedente aveva disatteso l'istanza in base al rilievo che, ai sensi dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013, era necessaria anche l'autorizzazione del sindaco del Comune territorialmente competente; che la stessa poteva essere rilasciata solo per i locali ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dai «luoghi sensibili» elencati dalla disposizione censurata, tra cui sono ricomprese «le caserme militari»; e che, nel caso di specie, la vicinanza dell'esercizio a una caserma dei Carabinieri inibiva il rilascio dell'autorizzazione.

Il giudice *a quo*, dopo aver estromesso la Regione Abruzzo, non venendo impugnati atti riconducibili all'amministrazione regionale, ha definito parzialmente il giudizio nel senso del rigetto, salvo che per l'eccezione d'illegittimità costituzionale relativa alla qualificazione delle caserme militari come luoghi sensibili, in accoglimento della quale ha sollevato le questioni ora in esame.

1.2.- Secondo il TAR rimettente le questioni sarebbero rilevanti, in quanto il rifiuto dell'amministrazione sarebbe fondato esclusivamente sulla disposizione regionale oggetto di censura. Nel caso in cui le caserme militari fossero espunte dall'elenco dei luoghi sensibili, pertanto, ne deriverebbe l'accoglimento del ricorso, con la conseguente possibilità per la ricorrente di ottenere l'autorizzazione all'esito della riapertura del procedimento.

1.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, l'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013 evidenzerebbe le finalità di preminente carattere socio-sanitario della disciplina - ossia la prevenzione del gioco d'azzardo patologico, specie nei confronti delle categorie più sensibili - ascrivibili alla materia di legislazione concorrente della «tutela della salute».

Ciò precisato, mentre la maggior parte dei luoghi elencati dall'art. 2, comma 1, lettera *c*), della citata legge regionale potrebbe essere agevolmente collocata tra quelli ove si radunano soggetti ritenuti più esposti al rischio di dipendenza da gioco d'azzardo, altrettanto non potrebbe dirsi per le caserme militari.

Non a caso, queste ultime non sarebbero considerate nemmeno dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189. Con esso, infatti, oltre a estendere i livelli essenziali di assistenza anche alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione delle persone affette da «ludopatia», si è prevista la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera *a*), del TULPS (slot machines), ubicati in prossimità di luoghi sensibili, individuati negli istituti di istruzione primaria e secondaria, nelle strutture sanitarie e ospedaliere, nei luoghi di culto e nei centri socio-ricreativi e sportivi.

Dunque, per quanto non sia contestabile la possibilità delle Regioni d'individuare ulteriori spazi collettivi espressione di analoghe esigenze di tutela, sarebbe comunque del tutto evidente che ciò che accomuna le strutture protette sia l'esigenza di tutelare determinate categorie di persone dai rischi derivanti dalla diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco. Ad esempio, i centri socio-ricreativi e sportivi di cui alla citata norma statale sarebbero quelli di aggregazione dei giovani, non le strutture dello stesso tipo destinate ad adulti in normali condizioni psico-fisiche e perciò non particolarmente vulnerabili. A maggior ragione, quindi, non vi sarebbero finalità di carattere sociosanitario nella previsione di una distanza di rispetto dalle caserme militari.

Né sembrerebbe possibile inquadrare la norma censurata in altra materia regionale, visto che l'intera legge abruzzese esprimerebbe una chiara finalità socio-sanitaria. Così per la materia del «governo del territorio», poiché dal testo normativo non emergerebbero particolari esigenze urbanistiche connesse alla prossimità tra sale da gioco e caserme militari, né la categoria «caserme militari» avrebbe una sua specificità in base alle caratteristiche urbanistiche.

Da ciò deriverebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con conseguente invasione della competenza statale nella materia «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

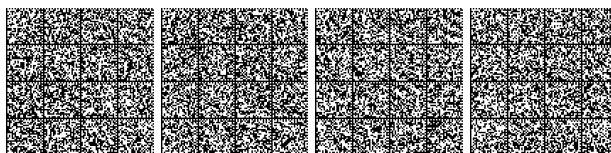
Inoltre, si prospetterebbe in ogni caso la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non riscontrandosi alcuna peculiare interferenza tra case da gioco e caserme militari tale da giustificare un regime speciale rispetto ad altre strutture con analoghe caratteristiche, come ad esempio quelle delle amministrazioni civili del comparto sicurezza.

2.- Con atto depositato il 1° dicembre 2017 si è costituita nel giudizio incidentale, nella persona del Presidente della Giunta regionale, la Regione Abruzzo, parte resistente estromessa dal giudizio *a quo*, chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

2.1.- In primo luogo, in riferimento al contrasto con l'art. 3 Cost., la difesa regionale asserisce che l'inclusione delle caserme militari nel novero dei luoghi sensibili sarebbe ragionevole, non traducendosi in un divieto generico e immotivato.

Infatti, anche coloro che frequentano gli istituti scolastici, i luoghi di culto, i cimiteri e le camere mortuarie potrebbero essere genericamente e astrattamente considerati adulti in normali condizioni psico-fisiche, così svuotandosi di contenuto logico, prima che giuridico, la censura del giudice rimettente.

Dirimente, invece, sarebbe la tipologia delle strutture militari ricomprese nella categoria.



Infatti, laddove destinate all'alloggio, all'addestramento e all'istruzione dei militari, le caserme sarebbero luoghi frequentati essenzialmente dai giovani, dunque già rientranti nell'obbligo di distanza imposto per i «centri di aggregazione di giovani».

Laddove, invece, destinate all'attività operativa e/o di polizia amministrativa delle forze armate, le caserme sarebbero frequentate anche da persone che, a seconda dei casi, vi transitano occasionalmente, per ragioni connesse alle attività che vi si svolgono. Per quanto d'interesse, ad esempio, presso i comandi di reparto o di compagnia dei Carabinieri, le cui attività includono il pronto intervento e le azioni di contrasto alla criminalità a rilevanza locale, transiterebbero persone in stato di fermo o di arresto, ovvero diversamente bisognose di aiuto o protezione.

Dunque, anche tra coloro che frequentano a vario titolo le caserme militari s'individuerebbero soggetti psicologicamente più esposti all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni, la cui presenza renderebbe ragionevole, anche seguendo la logica dell'ordinanza di rimessione, l'imposizione della distanza minima per le installazioni connesse al gioco d'azzardo.

2.2.- In secondo luogo, con riferimento alla lesione dell'art. 117, commi secondo, lettera *h*), e terzo, Cost., la difesa regionale precisa che la legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013 sarebbe finalizzata a prevenire la diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco e a tutelare determinate categorie di persone dai rischi che ne derivano, individuando a tal fine i luoghi sensibili in prossimità dei quali non può essere rilasciata l'autorizzazione per l'esercizio di sale da gioco e per l'installazione di apparecchi per il gioco lecito presso esercizi commerciali o pubblici.

Sul fenomeno della ludopatia si registrerebbero ripetuti interventi normativi da parte del legislatore statale, da ultimo con il d.l. n. 158 del 2012, come convertito, che prevederebbe una progressiva ricollocazione dei punti di raccolta del gioco, sulla base di appositi criteri definiti con decreto ministeriale, peraltro mai adottato. Successivamente è intervenuta la legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), che delegava il Governo al riordino delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici (art. 14); anche la delega in questione, tuttavia, non è stata esercitata.

L'inerzia del legislatore statale, quindi, avrebbe spinto le amministrazioni regionali e locali a porre in essere una serie di interventi di contrasto alla ludopatia, basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi sensibili e sull'introduzione di fasce orarie, dando luogo anche a un forte contenzioso. In particolare, la giurisprudenza amministrativa (si richiamano: Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 1° agosto 2015, n. 3778; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 ottobre 2014, n. 5251) avrebbe legittimato gli interventi dei Comuni in questo settore, censurando solo i provvedimenti in cui l'estensione dei luoghi sensibili precludesse, di fatto, l'apertura di sale giochi nel territorio (sono richiamate le sentenze del Tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige, sezione autonoma di Bolzano, 31 ottobre 2016, n. 301, e del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione seconda, 18 maggio 2017, n. 715).

Anche questa Corte è intervenuta sulla materia (vengono richiamate le sentenze n. 108 del 2017, n. 220 del 2014 e n. 300 del 2011), individuando uno spazio d'intervento per il legislatore regionale. In particolare, nella sentenza n. 108 del 2017 si sarebbe sottolineata la legittimità delle misure di contenimento della ludopatia previste dalle Regioni, che troverebbero giustificazione nella competenza costituzionale in materia di «tutela della salute», tenuto altresì conto che la mancata definizione a livello nazionale di regole uniformi non potrebbe costituire un ostacolo all'approvazione di norme specifiche a livello regionale.

Infine, la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», all'art. 1, comma 936, ha attribuito alla Conferenza unificata il compito di definire le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Nella seduta del 7 settembre 2017 è stata raggiunta la suddetta intesa, nella quale la Conferenza, con particolare riferimento alla distribuzione territoriale e temporale dei punti di raccolta del gioco, ha rimesso alle Regioni e agli enti locali l'adozione di criteri che consentano una equilibrata distribuzione nel territorio, stabilendo che «le disposizioni specifiche in materia, previste in ogni Regione o Provincia autonoma, se prevedono una tutela maggiore, continueranno comunque ad esplicare la loro efficacia». Inoltre, le Regioni e le Province autonome, ai fini del contrasto del gioco d'azzardo patologico, potranno stabilire in futuro forme maggiori di tutela per la popolazione.

Pertanto, alla luce delle linee guida adottate dalla Conferenza unificata e tenuto conto del contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento, sarebbe evidente che le misure di prevenzione e contrasto messe in campo dalle Regioni possano legittimamente comportare forme di tutela maggiore rispetto a quelle derivanti dalle misure pianificate in ambito statale. Inoltre, perseguendo finalità di carattere socio-sanitario volte a garantire la tutela della salute pubblica e della pubblica sicurezza, le stesse risponderebbero a criteri di ragionevolezza e congruità, oltre a rientrare nella potestà legislativa regionale.



3.- Con atto depositato il 4 dicembre 2017 si è costituita in giudizio Laura Accardo, parte ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal TAR Abruzzo.

3.1.- Ricostruita in fatto la vicenda, la difesa di Laura Accardo si sofferma dapprima sulle censure relative alla violazione del principio di ragionevolezza.

Sarebbe evidente, infatti, che i soggetti, militari o civili, operanti all'interno delle caserme militari non possano ragionevolmente ascrivere a quelle fasce sociali più deboli maggiormente esposte al rischio della ludopatia. Anzi, in ipotesi, sarebbe ragionevole prevedere, in positivo, l'obbligo di distanza non superiore ai 300 metri dalle caserme dei centri di raccolta scommesse o delle apparecchiature.

Inoltre, ogni Comune, per quanto piccolo, sarebbe dotato di una caserma dei Carabinieri, con conseguente irragionevole estensione «dei limiti all'art. 41 Cost. ed alle libertà comunitarie in ogni angolo del territorio abruzzese», anche nelle località in cui non sono presenti scuole (almeno quelle secondarie), strutture ospedaliere o sanitarie.

Se fosse ragionevole l'inserimento nella categoria dei luoghi sensibili delle caserme militari, d'altronde, dovrebbero esservi incluse anche le caserme civili, gli aeroporti (civili e/o militari), le stazioni ferroviarie, le stazioni degli autobus e/o dei tram, le discoteche, i centri commerciali, nonché qualsiasi ufficio pubblico, nazionale, regionale o locale.

Infine, dovrebbe tenersi conto del fatto che i militari sono sottoposti a rigida selezione sul piano dei requisiti psico-fisici, sia all'ingresso sia nel corso del servizio prestato alla Nazione, atteso, peraltro, che il possesso dell'arma d'ordinanza dimostrerebbe *ex se* il pieno possesso di tali requisiti.

Invero, la denunciata norma regionale sarebbe ispirata a un intento "moralistico", che nulla avrebbe a che vedere con la tutela della salute pubblica, come dimostrato anche dall'introduzione tra i luoghi sensibili dei cimiteri e delle camere mortuarie.

3.2.- Altresì evidente sarebbe la lesione dell'art. 117, commi secondo e terzo, Cost.

3.2.1.- Innanzi tutto, vi sarebbe un contrasto con l'art. 7, comma 10, del decreto-legge n. 158 del 2012, come convertito. Nella specie, infatti, verrebbe stabilita l'immediata entrata in vigore di misure per le quali la legge statale avrebbe disposto la necessità di un procedimento pianificatorio, con il coinvolgimento di tutti i soggetti ivi indicati.

La giurisprudenza amministrativa avrebbe evidenziato che gli strumenti di contrasto alla ludopatia debbono trovare la loro disciplina di base a livello centrale ed essere inseriti nel sistema della pianificazione nazionale, entro i cui limiti poi opererebbero gli enti locali, fermo restando il potere dei sindaci di adottare ordinanze contingibili e urgenti in caso di situazioni di effettiva emergenza (si richiama Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione terza, sentenza 16 aprile 2013, n. 578). Allo Stato spetterebbe il potere di fissare livelli di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, mentre le Regioni potrebbero stabilire livelli di tutela più elevati per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in tal senso sono richiamate la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - Bari, sezione seconda, 7 dicembre 2012, n. 2100 e le sentenze di questa Corte n. 61 del 2009 e n. 62 del 2008).

3.2.2.- Sotto un altro profilo, la norma regionale censurata inciderebbe comunque sugli esercizi che accettano scommesse, soggetti al controllo dell'autorità di pubblica sicurezza ex art. 88 del TULPS; controllo che investirebbe una pluralità di interessi pubblici, tutti diretti al mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza, mediante la verifica della sussistenza di una serie di requisiti soggettivi e oggettivi del richiedente la concessione.

Del resto, con la sentenza n. 222 del 2006 questa Corte avrebbe chiarito che il criterio teleologico adottato nell'individuazione dei contenuti della materia della sicurezza manterrebbe comunque una notevole capacità penetrativa della potestà legislativa statale nelle materie di competenza regionale, con un intervento di tipo trasversale. Ciò implicherebbe che le Regioni non potrebbero approvare o applicare leggi o provvedimenti, i quali, benché vertenti su altre materie di competenza regionale, comportino anche effetti che, direttamente o indirettamente, vanifichino o neutralizzino quelle misure amministrative adottate dall'amministrazione dello Stato per prevenire il compimento di reati, al di fuori di quanto la stessa legge statale consenta alla Regione. La materia della sicurezza, d'altronde, «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 21 del 2010). Dunque, la disciplina dei giochi d'azzardo, nonché più in generale di tutti i giochi che presentino un elemento aleatorio e distribuiscano vincite, rientrerebbe pacificamente in tale competenza esclusiva statale (si richiama la sentenza n. 237 del 2006).

Inoltre, la limitazione stabilita dalla legge regionale comporterebbe inevitabili restrizioni che, almeno per i Comuni di ridotte dimensioni demografiche e territoriali, impedirebbero di fatto l'esercizio dell'attività in questione, così intervenendo sulla licenza ex art. 88 del TULPS, e, nel caso di specie, ex art. 1, comma 643, della legge n. 190 del 2014.



3.2.3.- La legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013 inciderebbe sulle licenze anche per contrasto con quanto ulteriormente previsto dall'art. 7 comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito. In particolare, tale comma stabilisce che le nuove disposizioni si applichino esclusivamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione e valgano, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie e ospedaliere e dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando.

Da ciò discenderebbe che l'applicazione della normativa regionale *de qua*, in assenza degli strumenti di raccordo e pianificazione previsti dalla normativa statale, inciderebbe del tutto ingiustificatamente sui valori costituzionali innanzi esplicitati.

3.3.- La normativa abruzzese, infine, non sarebbe conforme all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che fisserebbe limiti dinamici al potere legislativo e regolamentare statale, in attuazione dei principi di derivazione comunitaria (sul punto si richiama la sentenza n. 325 del 2010), in quanto genererebbe un sistema non favorevole alla concorrenza fra i diversi soggetti del mercato delle scommesse, non offrendo agli operatori le medesime condizioni in relazione all'ingresso nel predetto mercato. Sotto un altro aspetto, la disciplina regionale realizzerebbe una disparità di trattamento, riservando una condizione deteriore agli operatori entrati successivamente nel mercato delle scommesse rispetto ai concessionari nazionali.

4.- Sia la Regione Abruzzo, sia Laura Accardo hanno presentato memorie in prossimità dell'udienza, ribadendo e integrando le conclusioni rassegnate nei rispettivi atti di costituzione.

4.1.- In particolare, la difesa di Laura Accardo sottolinea l'irrelevanza del richiamo della difesa regionale all'intesa raggiunta dalla Conferenza unificata il 7 settembre 2017. Tale intesa, infatti, allo stato sarebbe priva di valore cogente, in quanto non recepita da alcun atto normativo (si richiama, in tal senso, Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione terza, sentenza 18 aprile 2018, n. 417). La stessa intesa, tra l'altro, prevederebbe la salvaguardia dei punti di raccolta già esistenti.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco).

La disposizione censurata include le «caserme militari» tra i «luoghi sensibili», riguardo ai quali l'art. 3, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013 prevede che l'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco o all'installazione di apparecchi per il gioco lecito può essere rilasciata solo per gli esercizi ubicati a distanza non inferiore a 300 metri dagli stessi luoghi.

2.- Secondo il giudice *a quo* tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost., poiché, all'interno di una legge con chiare finalità di carattere socio-sanitario, qual è la prevenzione del gioco d'azzardo patologico, s'introdurrebbe una categoria di luoghi sensibili del tutto estranea a tali finalità, eccedendo così le competenze regionali in materia di «tutela della salute» e intervenendo in realtà nell'ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», con conseguente invasione della potestà esclusiva statale.

3.- In secondo luogo, verrebbe altresì violato l'art. 3 Cost., perché non vi sarebbe alcuna interferenza tra case da gioco e caserme militari tale da giustificare un regime speciale rispetto ad altre strutture con analoghe caratteristiche.

4.- In via preliminare, deve precisarsi che la Regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale, si è costituita nel giudizio di costituzionalità in quanto parte del giudizio *a quo*, sebbene, come risulta dall'ordinanza di rimessione, ne fosse stata estromessa dalla sentenza con cui il TAR rimettente ha definito parzialmente il giudizio principale. Tuttavia, venendo in discussione la legittimità costituzionale di una disposizione legislativa adottata dalla Regione, il Presidente della Giunta Regionale aveva facoltà d'intervenire nel relativo giudizio incidentale e in tal senso la sua partecipazione al presente giudizio è comunque ammissibile.

5.- Sempre in via preliminare va rilevata l'inammissibilità degli ulteriori profili di censura sollevati da Laura Accardo, parte ricorrente nel giudizio *a quo*, prospettando la lesione del principio della libertà d'iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., della «tutela della concorrenza» ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nonché dell'art. 117, terzo comma, Cost., per la specifica violazione delle modalità di pianificazione previste dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, in legge 8 novembre 2012, n. 189.



Si tratta, infatti, di censure non fatte proprie dal giudice *a quo* e tese ad allargare il *thema decidendum*, che, pertanto, non possono essere prese in considerazione (da ultimo, sentenze n. 14 del 2018, n. 29 del 2017 e n. 96 del 2016).

6.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c*), punto IV, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2013, sollevate in riferimento agli artt. 3, 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma, Cost., non sono fondate.

6.1.- Questa Corte ha già avuto modo di pronunciarsi più volte riguardo alla disciplina dei giochi leciti, ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza» per le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti e per l'individuazione dei giochi leciti. Si tratta di profili, infatti, che evocano finalità di prevenzione dei reati e di mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 72 del 2010 e n. 237 del 2006), giustificando la vigenza del regime autorizzatorio previsto dagli artt. 86 e 88 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (da qui: TULPS).

Ciò, tuttavia, non comporta che ogni aspetto concernente la disciplina dei giochi leciti ricada nella competenza statale, ben potendo le Regioni intervenire con misure tese a inibire l'esercizio di sale da gioco e di attrazione ubicate al di sotto di una distanza minima da luoghi considerati «sensibili», al fine di prevenire il fenomeno della «ludopatia». Disposizioni di tal fatta risultano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili, o per la giovane età o perché bisognosi di cure di tipo sanitario o socio assistenziale, e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica» (sentenza n. 300 del 2011). Si tratta, in altri termini, di normative che prendono in considerazione principalmente le conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi da parte degli utenti. Esse, pertanto, sono ascrivibili alle materie «tutela della salute» e «governo del territorio», nelle quali spetta alle Regioni e alle Province autonome una potestà legislativa concorrente.

Entro tale cornice si è mosso il legislatore statale, che con il d.l. n. 158 del 2012, come convertito, ha previsto, all'art. 7, comma 10, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante le cosiddette slot machines, ubicati in prossimità di luoghi sensibili (definendo come tali, in particolare, gli istituti di istruzione primaria e secondaria, le strutture sanitarie e ospedaliere, i luoghi di culto e i centri socio-ricreativi e sportivi).

Nelle more dell'intervento ivi previsto, non ancora realizzato, quasi tutte le Regioni hanno adottato disposizioni tese a individuare luoghi sensibili, prevedendo distanze minime dagli stessi, oscillanti fra i 300 e i 500 metri, per l'ubicazione di sale da gioco e scommesse, e macchine da gioco. L'elencazione dei luoghi è piuttosto varia, ma comprende sempre gli istituti scolastici, i luoghi di culto, gli impianti sportivi e le strutture sanitarie e per categorie protette, con talune specificità, come per gli istituti di credito e gli sportelli bancomat, gli uffici postali, gli esercizi di acquisto e vendita di oggetti preziosi e d'oro usati (Regione Marche e Regione Piemonte), le stazioni ferroviarie (Regione Piemonte), i terminal bus (Regione Molise), i circoli pensionati e anziani (Provincia autonoma di Trento). Sovente, inoltre, si attribuisce la facoltà d'individuare ulteriori luoghi sensibili ai Comuni, che sono intervenuti di frequente sul punto, in taluni casi anche contemplando le caserme militari (è il caso, ad esempio, del Comune di Venezia, che così dispone all'art. 6 della deliberazione del Consiglio comunale 10 novembre 2016, n. 50, recante «Regolamento comunale in materia di giochi»).

Tali interventi normativi hanno dato origine a un cospicuo contenzioso, riguardo al quale i giudici amministrativi hanno sottolineato l'estraneità di disposizioni siffatte all'ordine pubblico e alla sicurezza e la loro attinenza, invece, alla prevenzione della ludopatia. La giurisprudenza amministrativa, inoltre, ha sottolineato la legittimità delle norme regionali e comunali anche in assenza della pianificazione prevista dall'art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012, come convertito, nonché la natura non tassativa dell'elencazione dei luoghi sensibili ivi prevista (tra le tante, possono segnalarsi Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 10 febbraio 2016, n. 579; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 22 ottobre 2015, n. 4861; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 20 ottobre 2015, n. 4794; Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 ottobre 2014, n. 5251; Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 11 settembre 2013, n. 4498).

In seguito, con la sentenza n. 108 del 2017 questa Corte ha nuovamente sottolineato le finalità di carattere socio-sanitario di discipline regionali recanti limiti di distanza dai luoghi sensibili, ascrivibili quindi alla materia della «tutela della salute», così come presupposto, d'altronde, dallo stesso art. 7, comma 10, del d.l. n. 158 del 2012. Inoltre, la pianificazione prevista dalla legislazione statale non costituisce una previa condizione necessaria per l'intervento delle Regioni, poiché la mancanza del decreto attuativo di tale pianificazione non può avere l'effetto di paralizzare sine die la competenza legislativa regionale, che si può esercitare nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale.

I più recenti interventi regolatori confermano tale assetto. In particolare, in data 7 settembre 2017 è stata siglata in Conferenza unificata l'intesa prevista dall'art. 1, comma 936, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», volta alla definizione delle caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché dei criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. L'intesa fa esplicitamente salve le vigenti disposi-



zioni regionali e comunali, ove recanti standard più elevati di tutela, con la possibilità per Regioni ed enti locali di dettare anche in futuro nuove discipline più restrittive. Sebbene tuttora non recepita dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dalla legge n. 208 del 2015, tale intesa è stata espressamente richiamata dalla successiva legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), che all'art. 1, comma 1049, stabilisce che le Regioni adeguino la propria legislazione a quanto sancito dalla stessa.

6.2.- Il quadro normativo e giurisprudenziale, dunque, consente espressamente alle Regioni d'intervenire prevedendo distanze minime dai luoghi sensibili per l'esercizio delle attività legate ai giochi leciti, anche individuando luoghi diversi da quelli indicati dal d.l. n. 158 del 2012, come convertito. Tale assunto, d'altronde, non è contestato neppure dall'ordinanza di rimessione, che riconosce altresì le finalità di prevenzione della ludopatia dell'intervento legislativo abruzzese.

L'inclusione delle caserme militari tra i luoghi sensibili non è estranea a tali finalità. Le caserme, infatti, sono destinate all'addestramento e all'alloggio dei militari, in particolare e nella maggior parte dei casi dei giovani che svolgono la precipua formazione in tale campo. Si tratta, quindi, senz'altro di peculiari centri di aggregazione di soggetti che ben possono considerarsi più esposti ai rischi legati ai giochi leciti. E, in tal senso, non si vede come l'appartenenza a un corpo militare (e tantomeno il legittimo possesso di un'arma) potrebbe essere ritenuto di per sé un indice di minore vulnerabilità alla ludopatia, come pare affermare la difesa di Laura Accardo.

Inoltre, nella misura in cui le caserme militari siano adibite anche ad attività operative nei confronti del pubblico, le stesse si configurano altresì come luoghi di aggregazione in cui possono transitare soggetti in difficoltà, che cercano tutela e protezione (si pensi a chi denunci un reato contro la persona o il patrimonio), quindi potenzialmente più esposti a quei fenomeni di debolezza psichica su cui s'innesta la ludopatia.

Il legislatore abruzzese, in conclusione, è certamente intervenuto nell'ambito della materia «tutela della salute», senza invadere la competenza esclusiva dello Stato, con una disciplina che appare altresì non irragionevole, poiché le caserme militari presentano caratteristiche idonee a essere qualificate come luoghi sensibili.

Si tratta, d'altronde, di aspetti che, nei limiti della non irragionevolezza, non possono non rientrare nella discrezionalità del legislatore, le cui valutazioni ben potrebbero, ad esempio, essere legate alla specifica conformazione territoriale. Non a caso, come già osservato, le scelte regionali sul punto sono state assai diversificate e solo per alcuni luoghi si riscontra un costante inserimento nell'elenco, mentre non sono infrequenti valutazioni specifiche di singole Regioni (si pensi alle stazioni bus o ferroviarie), come nel caso di specie.

Non risulta irragionevole, quindi, neppure la mancata inclusione nell'elenco dei luoghi sensibili di strutture assimilabili alle caserme militari, quali le amministrazioni civili del comparto sicurezza, censurata dal giudice *a quo* senza neppure illustrare le ragioni per cui tali tipologie di strutture sarebbero assimilabili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), punto IV, della legge della Regione Abruzzo 29 ottobre 2013, n. 40 (Disposizioni per la prevenzione della diffusione dei fenomeni di dipendenza dal gioco), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 117, commi secondo, lettera h), e terzo, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo - sezione staccata di Pescara, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

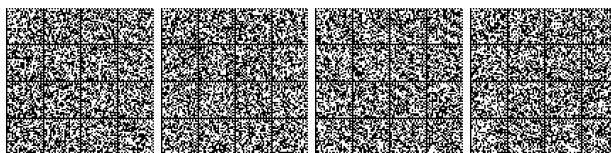
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190027





n. 28

*Sentenza 23 gennaio - 28 febbraio 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Rifiuti - Adeguamento del Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti [PRGR] - Forma dell'intervento regionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», art. 2, e piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge; legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», art. 11, comma 4-*bis*, aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)».

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 23-26 marzo 2018, depositato in cancelleria il 28 marzo 2018, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2018.

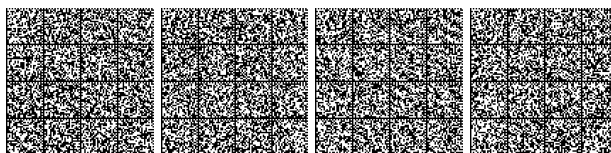
Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nella udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 23-26 marzo 2018 e depositato il 28 marzo 2018 (reg. ric. N. 28 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge.



1.1.- Il ricorrente ha sostenuto anzitutto che la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché il principio generale di «primarietà dell'ambiente».

La disciplina dei rifiuti, infatti, attiene alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di esclusiva competenza dello Stato, cui spetta pertanto la fissazione di livelli minimi di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prevede che per l'approvazione dei piani regionali si applichi la procedura in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), previa acquisizione dei pareri degli enti territoriali coinvolti e con le opportune forme di partecipazione al procedimento di tutti i soggetti interessati; secondo il ricorrente, pertanto, la legge statale avrebbe implicitamente - ma chiaramente - previsto che lo strumento per l'adozione del piano sia costituito da un atto amministrativo e non da una legge, onde consentire una compiuta valutazione degli interessi ambientali ad esso sottesi, di cui dare conto nella motivazione dell'atto conclusivo.

L'adeguamento del piano regionale con legge, anziché con atto amministrativo, sarebbe dunque illegittimo per contrasto con la «riserva di amministrazione» stabilita dal legislatore statale a presidio degli interessi ambientali coinvolti nelle politiche di gestione dei rifiuti nel territorio.

1.2.- Con una seconda censura il ricorrente ha poi dedotto la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nonché al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati), attuativo del primo.

Tali norme statali fissano precisi criteri di riparto delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti.

In particolare, l'art. 35 dispone che il Presidente del Consiglio dei ministri determini, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentita la Conferenza Stato-Regioni, la capacità complessiva di trattamento dei rifiuti degli impianti di incenerimento autorizzati nel territorio nazionale, onde consentire la realizzazione di un sistema integrato di gestione dei rifiuti su scala nazionale, anche nell'ottica del conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata e riciclaggio.

Il d.P.C.m. 10 agosto 2016, poi, attua tale previsione nell'adempimento di una funzione amministrativa di tipo programmatico; esso provvede, fra l'altro, a stimare il fabbisogno di incenerimento per ogni Regione, necessario a chiudere il ciclo dei rifiuti con la minimizzazione del ricorso alla discarica, in misura che può essere, se del caso, modificata soltanto in occasione di adeguamento del piano regionale, ovvero in presenza di motivate e documentate necessità.

Ad avviso del ricorrente, il piano approvato con la disposizione regionale impugnata si porrebbe in contrasto con le previsioni del citato d.P.C.m., modificando il fabbisogno in assenza dei presupposti per la relativa richiesta e contenendo previsioni di smaltimento non plausibili e motivate in termini inadeguati.

1.3.- Con un terzo profilo di censura, infine, il ricorrente ha sostenuto che il piano regionale, prevedendo un ingente ricorso allo smaltimento in discarica in sostituzione dell'incenerimento con recupero energetico, pure previsto dal menzionato d.P.C.m., si porrebbe in contrasto con la «gerarchia dei rifiuti» stabilita dall'art. 179, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo deducendo l'infondatezza del ricorso.

2.1.- In relazione alla prima censura, la resistente ha rilevato che già il precedente piano era parte integrante di una legge regionale (la legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti») che lo conteneva come allegato.

Era poi intervenuta la legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)», - che, aggiungendo il comma 4-*bis* all'art. 11 della citata legge regionale n. 45 del 2007, stabiliva una riserva di legge per l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti; e nessuna di tali disposizioni era mai stata fatta oggetto di dubbi di costituzionalità.

Posti tali rilievi, la Regione ha comunque contestato l'assunto in base al quale l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 conterrebbe una «riserva di amministrazione» per l'adozione del piano; alle Regioni verrebbe infatti consentita la massima discrezionalità nell'individuazione dello strumento previsto per la relativa approvazione, ferma restando la necessità di rispettare le prescrizioni indicate, che nella specie erano state tutte adempiute.



Secondo la Regione, pertanto, l'approvazione del piano con atto legislativo andrebbe intesa in senso puramente formale, attesa la sostanziale conformità dell'*iter* di approvazione al modello procedimentale tracciato dal legislatore statale.

2.2.- Sulle restanti censure la Regione - dopo aver adombrato una possibile difformità dei parametri interposti evocati dal ricorrente rispetto alla disciplina europea di settore - ha analizzato le previsioni di piano inerenti alla quantità ed alla tipologia dei rifiuti da trattare, dettagliando proprie osservazioni tecniche a confutazione del ricorso, e ciò sia con riferimento alla lamentata contrarietà delle previsioni del piano ai livelli di fabbisogno indicati dalla normativa statale, sia con riferimento alla dedotta violazione della «gerarchia dei rifiuti».

3.- In prossimità dell'udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria illustrativa, chiedendo l'accoglimento delle conclusioni già rassegnate.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché dell'adeguato piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, composto dagli Allegati a tale legge, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente ritiene che la Regione, nel provvedere all'adeguamento del piano mediante legge anziché mediante atto amministrativo, abbia leso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché il principio generale di «primarietà dell'ambiente».

Al riguardo, osserva che l'art. 199 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), prevede che le Regioni predispongano e adottino i piani di gestione dei rifiuti applicando la procedura in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), e rendano disponibili le informazioni relative alla partecipazione del pubblico al procedimento e alle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione, anche in relazione alle osservazioni scritte presentate.

Tale previsione, ad avviso del ricorrente, imporrebbe alle Regioni di adottare il piano con atto amministrativo, all'esito di un procedimento che consenta una piena valutazione degli interessi ad esso sottesi, inerenti alla materia dell'ambiente. Di qui la violazione, consistita nel mancato rispetto di tale previsione della legge statale, che costituisce un livello minimo di tutela cui le Regioni sono tenute ad uniformarsi.

1.2.- La disposizione regionale violerebbe inoltre gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, primo comma, Cost., perché si porrebbe in ulteriore contrasto con i livelli minimi di tutela uniforme sul territorio nazionale e con il contenuto della funzione amministrativa statale di carattere programmatico stabiliti dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto 2016 (Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati).

Il piano adeguato, infatti, conterrebbe previsioni contrastanti con le stime relative al fabbisogno ed alla capacità di smaltimento della Regione Abruzzo di cui alle richiamate norme statali.

1.3.- Il ricorrente evidenzia, infine, che il piano regionale prevede un ingente ricorso allo smaltimento in discarica in sostituzione dell'incenerimento con recupero energetico, ponendosi così in contrasto con la «gerarchia dei rifiuti» stabilita dall'art. 179, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente ulteriore violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.- La prima questione è fondata.

2.1.- Attraverso tale censura il ricorrente contesta la fonte con cui il piano è stato adeguato, assumendo che non sarebbe consentito al legislatore regionale sostituirsi all'amministrazione della Regione nel compimento di un'attività che la legge statale riserverebbe alla sfera amministrativa.

Con la disposizione in questione, in effetti, la Regione Abruzzo ha provveduto con legge, anziché con atto amministrativo, all'adeguamento del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, di cui all'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006; e ciò in conformità alla previsione dell'art. 11, comma 4-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti), che prescrive la forma dell'atto legislativo per ogni adeguamento del piano.



2.2.- Va anzitutto rilevato che - stante la pacifica riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 150 del 2018 e n. 244 del 2016) - il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell'atto amministrativo, anziché in quella della legge.

Dopo la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, questa Corte ha infatti osservato che la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008); e tanto perché «[i]n tale area riservata di competenza, per quanto la funzione amministrativa debba essere allocata al livello di governo reputato idoneo ai sensi dell'art. 118 Cost., il compito sia di individuare questo livello, sia di disciplinare forma e contenuto della funzione, non può che spettare al legislatore statale» (sentenza n. 20 del 2012).

Poiché, tuttavia, l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 non pone un vincolo esplicito in tal senso, limitandosi a prevedere che per l'approvazione (e l'adeguamento) dei piani di gestione integrata dei rifiuti si applichi la procedura in materia di VAS, si tratta di valutare se detta disposizione vada interpretata nel senso proposto dal ricorrente, ossia come prescrittiva di un atto amministrativo di pianificazione.

2.3.- A tale quesito va data risposta affermativa.

Sul punto, questa Corte ha osservato, in via generale, che «il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari “a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti [...]”; viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità” (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso sentenze n. 90 del 2013 e n. 143 del 1989).

Rientra in tali casi l'ipotesi in cui la materia dell'intervento riguardi la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Al riguardo, questa Corte, più recentemente, ha precisato che le norme statali che rimettono la definizione di interventi regionali ad atti di pianificazione devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo; solo così, infatti, è possibile assicurare «le “garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici”, con conseguente divieto per la regione di ricorrere ad una legge-provvedimento» (sentenza n. 174 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 139 del 2017).

La tutela dell'ambiente, peraltro, implica che l'intervento regionale previsto dalla legislazione statale avvenga «nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali» (sentenza n. 173 del 2017 nonché, più in generale, sentenza n. 85 del 2013).

Del resto, l'atto amministrativo costituisce il punto di approdo di un'adeguata attività istruttoria svolta nella sede procedimentale, aperta al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, e quindi preordinata all'apprezzamento e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (siano esse statali, locali o private); è in tale sede che dette istanze possono adeguatamente emergere ed essere valutate in modo trasparente, e ciò non solo a garanzia dell'imparzialità della scelta - nel rispetto del principio di cui all'art. 97 Cost. - ma anche e soprattutto per il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario coinvolto, che consiste nell'inveramento della tutela ambientale (sentenze n. 69 e 66 del 2018).

2.4.- Si può dunque ritenere che quando il legislatore statale prescrive l'adozione di una “procedura”, comprendendovi la partecipazione degli interessati e l'acquisizione di pareri tecnici, «abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue» (sentenza n. 310 del 2012).

E ciò è quanto accade nel caso di specie, atteso che l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che il piano sia approvato previa acquisizione ed elaborazione di dati tecnici concernenti tipo, quantità e fonte dei rifiuti, con l'espressa indicazione dei criteri per l'individuazione dei siti di smaltimento o di recupero, e che si applichi la procedura in materia di VAS, con il rilascio dei pareri di Province, Comuni ed Autorità d'ambito, la partecipazione del pubblico e degli interessati, l'indicazione delle motivazioni sulle quali si è fondata la decisione.



3.- Poiché, invece, il legislatore abruzzese ha adeguato in forma di legge il piano regionale di gestione integrata dei rifiuti, omettendo di dar corso all'adeguata valutazione dei diversi interessi coinvolti nella materia così come previsto dal legislatore statale, e perciò derogando ad una previsione finalizzata alla tutela dell'ambiente, sussiste il denunziato vizio di legittimità costituzionale.

3.1.- Tale vizio, peraltro, colpisce non solo l'impugnato art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2018 ed il piano allegato, ma, in via consequenziale, anche l'art. 11, comma 4-bis, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2007, aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge reg. Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)», che stabilisce una riserva di legge per l'adeguamento del piano regionale dei rifiuti.

Quest'ultima previsione, infatti, quantunque estranea alle censure del ricorrente, è manifestamente correlata con la norma regionale impugnata, perché è all'origine del vizio della stessa, evidenziando così la necessità di estendere ad essa la dichiarazione di illegittimità costituzionale (in senso conforme, fra le altre, sentenze n. 49 del 2018 e n. 274 del 2017).

La fondatezza della prima questione, di carattere dirimente perché concerne la forma dell'intervento regionale, comporta l'assorbimento delle restanti ragioni di censura, che ineriscono ai contenuti del piano regionale dei rifiuti.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2018, n. 5, recante «Norme a sostegno dell'economia circolare - Adeguamento Piano Regionale di Gestione Integrata dei Rifiuti (PRGR)», nonché del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli Allegati a tale legge;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale), dell'art. 11, comma 4-bis, della legge della Regione Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 45, recante «Norme per la gestione integrata dei rifiuti», aggiunto dall'art. 11, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 29 dicembre 2011, n. 44, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione delle direttive 2008/98/CE, 91/676/CE, 1999/105/CE, 2008/50/CE, 2007/2/CE, 2006/123/CE e del Regolamento (CE) 1107/2009 (Legge Comunitaria regionale 2011)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 29

*Sentenza 21 gennaio - 28 febbraio 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Inefficacia, nullità, inopponibilità della cessione di ramo d'azienda - Tutela spettante al lavoratore nei confronti del datore di lavoro cedente all'ordine di ripristino del rapporto.**

– Codice civile, «combinato disposto» degli artt. 1206, 1207 e 1217.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 1206, 1207 e 1217 del codice civile, promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, nel procedimento instaurato da Telecom Italia spa contro Alfonso Fiore, con ordinanza del 2 ottobre 2017, iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Telecom Italia spa e di Alfonso Fiore, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

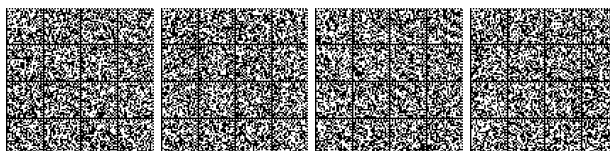
uditi gli avvocati Roberto Romei per Telecom Italia spa, Riccardo Bolognesi e Mauro Orlandi per Alfonso Fiore e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza depositata il 5 ottobre 2017 e iscritta al n. 13 del registro ordinanze 2018, la Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, ha sollevato «questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1206, 1207 e 1217 c.c.», in riferimento agli artt. 3, 24, 111 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.

1.1.- In punto di fatto, la Corte rimettente espone di dovere decidere sull'appello proposto da Telecom Italia spa contro la sentenza del Tribunale di Roma, che ha riconosciuto anche in capo alla società appellante l'obbligo di pagare le retribuzioni, pur già corrisposte dalla società cessionaria, subentrata in virtù di un atto di cessione di ramo di azienda dichiarato illegittimo.

Il giudice *a quo* assume che l'accertamento dell'illegittimità del trasferimento del ramo di azienda, oramai passato in giudicato, determini la ricostituzione ex tunc del rapporto di lavoro alle dipendenze della società appellante e conferisca ai lavoratori il diritto di reclamare la retribuzione sia nei confronti della società cedente sia nei confronti della società cessionaria, che benefici della prestazione lavorativa in base all'art. 2126 del codice civile.



L'obbligazione della società cedente, risarcitoria per il tempo che intercorre tra il trasferimento del ramo di azienda e la pronuncia che ne accerti l'illegittimità o l'inopponibilità, presenterebbe per contro natura retributiva per il periodo successivo a tale pronuncia.

Non sarebbe risolutivo, in senso contrario, il fatto che il datore di lavoro non abbia ricevuto la prestazione lavorativa, in quanto tale circostanza sarebbe imputabile in via esclusiva al suo ingiustificato rifiuto.

Non sarebbe decisiva neppure l'espressa qualificazione in termini risarcitori dell'indennità dovuta in caso di licenziamento illegittimo anche per il periodo successivo alla pronuncia di reintegra. Tale qualificazione, sancita dall'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), non soltanto sarebbe innovativa rispetto alla disciplina previgente, che qualificava in termini retributivi l'obbligazione del datore di lavoro per il periodo successivo alla sentenza di reintegra, ma sarebbe speciale e derogatoria.

Il rimettente ricorda che, anche per il periodo successivo all'accertamento dell'illegittima apposizione del termine, il lavoratore ha diritto alle retribuzioni relative al rapporto di lavoro ricostituito ope iudicis, anche quando il datore di lavoro rifiuti di ricevere la prestazione lavorativa.

Se il datore di lavoro che ha rifiutato arbitrariamente la prestazione offerta dal lavoratore ceduto non fosse obbligato a pagare la retribuzione, potrebbe rimanere «inottemperante ad libitum». In contrasto con l'art. 24 Cost., sarebbe così vanificata l'utilità dell'azione di accertamento della nullità o dell'inefficacia o dell'inopponibilità della cessione.

La natura retributiva dell'obbligazione del datore di lavoro non consentirebbe neppure di invocare la compensatio lucri cum damno, quando sia già stata pronunciata la sentenza che ha accertato l'illegittimità della cessione del ramo di azienda e il datore di lavoro persista nell'inosservanza dell'ordine giudiziale di riammissione.

1.2.- Il rimettente osserva che l'orientamento oramai consolidato della giurisprudenza della Corte di cassazione nega al lavoratore ceduto, che non sia stato riammesso dopo l'accertamento definitivo dell'illegittimità della cessione e che sia stato già retribuito dal cessionario, il diritto di percepire la retribuzione da parte del cedente.

Tale orientamento, che potrebbe indurre il cedente a «impedire sine die ai lavoratori ceduti di tornare alle sue dipendenze», frustrerebbe l'interesse ad agire del lavoratore ceduto e non sarebbe coerente né con la «natura retributiva del diritto del dipendente successivamente alla sentenza di merito», affermata dalla Corte di cassazione per le ipotesi di illegittima apposizione del termine, né con la struttura necessariamente trilaterale della cessione del contratto. Sarebbe indispensabile l'accordo di tutti gli interessati per perfezionare il negozio di cessione e il cedente non potrebbe essere liberato dall'obbligo retributivo, in mancanza del consenso del lavoratore ceduto.

Il giudice *a quo* ribadisce che, in virtù del principio di corrispettività delle prestazioni, l'obbligo retributivo viene meno nel periodo che intercorre tra la cessione del ramo di azienda e la sentenza di merito che ne accerta l'inefficacia. Tuttavia, dopo l'accertamento del giudice, sarebbe ripristinata la *lex contractus*, che obbliga il lavoratore a riprendere a lavorare presso il cedente e il cedente a pagare la retribuzione.

Secondo il rimettente, il datore di lavoro che persista nel rifiutare la prestazione del lavoratore, nonostante l'intimazione di riceverla (art. 1217 cod. civ.) racchiusa in un atto stragiudiziale anteriore o nel «ricorso introduttivo del giudizio volto alla declaratoria di inefficacia (o inopponibilità) del trasferimento di ramo d'azienda», è comunque tenuto, secondo la disciplina della mora credendi, a pagare la retribuzione (art. 1206 cod. civ.) e a risarcire i danni patiti dal lavoratore (art. 1207 cod. civ.).

Il diritto vivente, per il periodo successivo alla sentenza di merito che abbia dichiarato nullo, inefficace o inopponibile il trasferimento del ramo di azienda, riconoscerebbe una responsabilità meramente risarcitoria del datore di lavoro moroso.

La disciplina della mora del creditore, nell'interpretazione accreditata dal diritto vivente, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe un'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento rispetto alla disciplina di tutti i rapporti contrattuali diversi da quelli di lavoro subordinato e alla disciplina della nullità dell'apposizione del termine, per il periodo successivo alla sentenza. In entrambe le ipotesi, evocate come termine di raffronto, il creditore moroso sarebbe comunque obbligato a eseguire la propria prestazione e non solo a risarcire i danni arrecati dalla mora.

La disciplina in esame sarebbe lesiva anche dell'effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), in quanto consentirebbe al datore di lavoro di «sottrarsi ad libitum alla sentenza (anche passata in giudicato) con cui sia stata dichiarata la nullità o l'inefficacia o l'inopponibilità del trasferimento di ramo d'azienda nei confronti del lavoratore».

Sarebbe violata anche la garanzia costituzionale del giusto processo (art. 111 Cost.), inscindibilmente connessa con l'effettività della tutela.

Il giudice *a quo* denuncia il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU, sul presupposto che un processo possa dirsi equo soltanto quando «consenta di ottenere la tutela specifica (ove giuridicamente possibile) e comunque più idonea a conseguire la concreta utilità che l'ordinamento riconosce sul piano del diritto sostanziale».



1.3.- Il rimettente reputa rilevanti le questioni di legittimità costituzionale, in quanto l'accertamento della conformità a Costituzione del diritto vivente condurrebbe all'accoglimento dell'appello proposto da Telecom Italia spa.

2.- Con atto depositato il 23 febbraio 2018, si è costituita Telecom Italia spa e ha chiesto di dichiarare inammissibile o, in subordine, infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte d'appello di Roma.

In punto di ammissibilità, Telecom Italia spa evidenzia che la Corte di cassazione, sezioni unite civili, con la sentenza 7 febbraio 2018, n. 2990, «si è posta in consapevole contrasto con i principi sino ad oggi contenuti nelle sentenze delle Sezioni Semplici» e che, pertanto, non può più essere considerato come diritto vivente l'indirizzo richiamato dalla Corte d'appello di Roma. In tale prospettiva, il mutamento dell'interpretazione delle disposizioni censurate «travolge la questione che è stata sollevata».

L'inammissibilità della questione proposta si coglierebbe anche da un diverso punto di vista.

Il rimettente lamenterebbe la mancanza di un rimedio equiparabile all'astreinte del diritto francese e demanderebbe al giudice delle leggi il compito di colmare questa lacuna, compito che, tuttavia, travalicherebbe i limiti del sindacato di costituzionalità.

Il giudice *a quo*, inoltre, avrebbe potuto discostarsi dall'orientamento delle sezioni semplici della Corte di cassazione e interpretare le disposizioni censurate in maniera conforme a Costituzione, anche senza investire la Corte costituzionale della soluzione del dubbio di costituzionalità.

Nel merito, la questione non sarebbe fondata.

In punto di fatto, Telecom Italia spa deduce di avere riammesso tutti i lavoratori all'esito del passaggio in giudicato delle sentenze che hanno accertato l'illegittimità della cessione del ramo di azienda.

Telecom Italia spa argomenta che i lavoratori non possono reclamare dalla società cedente la retribuzione, «inscindibilmente legata allo svolgimento di una prestazione di lavoro», e puntualizza che la prestazione è stata resa a favore della società cessionaria ed è stata dalla società cessionaria retribuita. Spetterebbe soltanto il risarcimento del danno, individuato nella differenza tra l'importo che i lavoratori avrebbero percepito continuando a lavorare alle dipendenze della società cedente e quello che hanno effettivamente già conseguito dalla società cessionaria.

Il rimettente non dimostrerebbe che, secondo l'ordinaria disciplina civilistica, il creditore in mora sia obbligato all'esecuzione della prestazione.

Peraltro, la nullità dell'apposizione del termine, evocata in chiave comparativa, presenterebbe tratti distintivi peculiari. Nella fattispecie della nullità della cessione del ramo di azienda, il lavoratore presterebbe nei confronti del cessionario «la stessa identica attività che avrebbe dovuto prestare» a favore della società cedente.

Il giudice *a quo* muove dalla premessa che, «in funzione dissuasiva della mancata esecuzione dell'ordine giudiziale», il lavoratore ceduto abbia diritto a percepire due retribuzioni, anche quando ha continuato a svolgere la propria attività presso il cessionario. La soluzione auspicata dal rimettente, tuttavia, implicherebbe per il lavoratore «l'ingiusto vantaggio di una doppia retribuzione».

Telecom Italia spa reputa infondate anche le censure di violazione dei principi del giusto processo (artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU) e di effettività della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.). L'orientamento censurato dal rimettente consentirebbe al lavoratore di ottenere una esaustiva tutela risarcitoria in relazione a tutti i danni, patrimoniali e non patrimoniali, derivanti dalla mancata riammissione.

Non verrebbe meno l'interesse ad agire del lavoratore per sentire dichiarare l'illegittimità o l'inefficacia della cessione, al fine di chiedere il risarcimento del danno e di ottenere una «elevata tutela», che corrisponde all'intera retribuzione, se il cessionario ha estromesso i lavoratori, o alla differenza tra quanto avrebbe percepito lavorando presso il cedente e quanto ha ottenuto in concreto dal cessionario.

3.- Con atto depositato il 27 febbraio 2018, si è costituito Alfonso Fiore, chiedendo di dichiarare costituzionalmente illegittimi gli artt. 1206, 1207 e 1217 cod. civ., «in relazione agli art[t]. 3, 4, 24, 35, 111 Cost. e 117 Cost. (per violazione dell'art. 6 della C.E.D.U.)», se interpretati nel senso di ritenere inapplicabile la disciplina della mora credenti «in favore dei dipendenti del cedente in un trasferimento di ramo d'azienda per il periodo successivo alla sentenza di merito che l'abbia dichiarato nullo, inefficace o inopponibile, persistendo solo un obbligo risarcitorio da inadempimento (art. 1218 c.c.)» oppure nel senso di limitare il contenuto precettivo di tale disciplina «al solo obbligo risarcitorio», sia per il periodo anteriore che per il periodo successivo «alla sentenza di merito che abbia dichiarato nullo, inefficace o inopponibile il trasferimento medesimo».

La parte, nel richiamare i principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2011, argomenta che, a decorrere dall'accertamento della nullità del termine apposto al contratto di lavoro, il datore di lavoro è obbligato a riammettere in servizio il lavoratore e a corrispondergli in ogni caso le retribuzioni dovute, anche nell'ipotesi di mancata riammissione effettiva.





Tali principi sarebbero stati ribaditi dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con la sentenza n. 2990 del 2018. Per il periodo successivo alla declaratoria di nullità dell'interposizione di manodopera, sul datore di lavoro che, pur messo in mora, rifiuti di ricevere la prestazione continuerebbe a gravare l'obbligazione retributiva.

Non potrebbe dunque trovare applicazione la disciplina derogatoria dettata dall'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), che qualifica in termini risarcitori l'obbligazione del datore di lavoro derivante dal licenziamento illegittimo. In difetto di una disciplina di diverso tenore, si dovrebbe dunque applicare nella sua interezza la disciplina generale della mora del creditore, che equipara a ogni effetto una prestazione illegittimamente rifiutata a una prestazione effettivamente resa.

La tutela risarcitoria, anche in base al disposto dell'art. 1453 cod. civ., si affiancherebbe alla tutela specifica, senza poterla sostituire.

In contrasto con tali principi, l'orientamento censurato dalla Corte d'appello di Roma interpreterebbe in senso riduttivo, soltanto per i rapporti di lavoro, la disciplina generale della mora del creditore e precluderebbe al lavoratore la facoltà di agire per l'adempimento della controprestazione.

Tale disparità di trattamento sarebbe priva di ogni giustificazione apprezzabile e, nell'indurre il datore di lavoro a non adempiere all'obbligo di ripristinare il rapporto, pregiudicherebbe l'effettività della tutela offerta dall'ordine del giudice, in violazione del diritto di agire in giudizio (art. 24 Cost.) e dei principi del giusto processo (artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU).

4.- È intervenuto, con atto depositato il 27 febbraio 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibile o comunque manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale.

L'interveniente ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità della questione per inesatta individuazione delle disposizioni censurate e ha osservato che non sono le disposizioni sulla mora del creditore (artt. 1206, 1207 e 1217 cod. civ.) a determinare le conseguenze lesive paventate dal rimettente. Tali conseguenze sarebbero imputabili alla disciplina dettata dall'art. 1223 cod. civ.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, un'ulteriore ragione di inammissibilità risiede nel fatto che il rimettente auspichi un intervento manipolativo, che sconfini nell'ambito riservato alla discrezionalità del legislatore.

Nel merito, la questione non sarebbe comunque fondata.

L'art. 1207 cod. civ. contemplerebbe soltanto una tutela risarcitoria e si applicherebbe in generale tanto al lavoratore che non sia stato riassunto quanto a ogni altro debitore.

La sentenza di questa Corte n. 303 del 2011, in merito alla nullità dell'apposizione del termine, riguarderebbe una normativa speciale, che persegue una eccezionale funzione sanzionatoria, e lascerebbe impregiudicata la questione della detrazione di quanto il lavoratore abbia percepito in virtù di un'altra occupazione.

Non sussisterebbe neppure la denunciata violazione degli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU. I precetti richiamati, difatti, tutelerebbero il diritto di agire in giudizio e non riguarderebbero i profili sostanziali adombrati nell'ordinanza di rimessione.

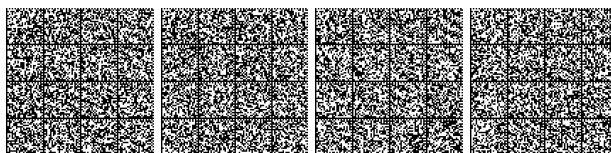
Il rimettente non avrebbe neppure illustrato per quali ragioni le disposizioni censurate inciderebbero «sulla astratta possibilità di avere accesso alla giurisdizione». La questione, pertanto, sarebbe sotto tale profilo inammissibile, perché motivata in modo generico, e sarebbe comunque infondata nel merito.

5.- In prossimità dell'udienza, hanno depositato memorie illustrative sia Telecom Italia spa sia Alfonso Fiore, per sentire accogliere le conclusioni già formulate.

5.1.- Telecom Italia spa ha osservato che il rimettente avrebbe dovuto applicare i principi enunciati dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con la sentenza 7 febbraio 2018, n. 2990, in ordine alla natura retributiva dell'obbligo del datore di lavoro cedente, in caso di declaratoria di nullità della cessione del ramo di azienda. Il mutamento del diritto vivente, sul quale si fonda la questione di legittimità costituzionale, «travolge la questione che è stata sollevata».

La Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione lavoro, con ordinanza 31 maggio 2018, n. 14019, avrebbe poi chiarito che, anche a volere ritenere che sul datore di lavoro cedente gravi l'obbligo di corrispondere la retribuzione, il lavoratore ceduto non ha diritto a una doppia retribuzione, in base ai principi del diritto comune delle obbligazioni e alle regole sull'adempimento del terzo (art. 1180 cod. civ.) e sull'indebito soggettivo (art. 2036 cod. civ.).

Non sarebbe pertinente il richiamo alle disposizioni sulla mora del creditore, che si limitano a definire gli elementi costitutivi della fattispecie e a prevederne le conseguenze risarcitorie, senza specificarne la misura costituzionalmente necessaria. Anche sotto questo profilo, la questione sarebbe inammissibile.



Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata, in quanto il lavoratore presterebbe nei confronti del cessionario la stessa attività che avrebbe dovuto prestare verso Telecom Italia spa e avrebbe diritto a una sola retribuzione.

Anche le censure relative alla violazione dell'effettività della tutela giurisdizionale non sarebbero fondate, in quanto il lavoratore ceduto ben potrebbe chiedere l'accertamento della titolarità del rapporto di lavoro in capo al cedente e, in caso di mancata riammissione, potrebbe ottenere il risarcimento di tutti i danni patiti.

5.2.- Alfonso Fiore, con riguardo all'eccezione *aberratio ictus*, replica che nel giudizio principale si discute della mora del datore di lavoro e che, pertanto, le censure a ragion veduta si indirizzano contro tale normativa.

Dovrebbero essere disattese anche le eccezioni di inammissibilità sollevate da Telecom Italia spa e dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri in ragione della natura creativa dell'intervento richiesto a questa Corte, poiché si tratterebbe di applicare al rapporto di lavoro la disciplina generale della mora credendi.

Quanto al merito, sarebbe ininfluenza il fatto che il lavoratore continui a lavorare con la società cessionaria. Le prestazioni lavorative sarebbero diverse e non potrebbero pertanto essere ricondotte alla speciale disciplina dell'interposizione fittizia di manodopera che, a fronte della medesima prestazione lavorativa, sancisce l'efficacia liberatoria dei pagamenti effettuati dal somministratore (Cass., sez. un. civ., sentenza n. 2990 del 2018).

In base alla disciplina generale sulla mora del creditore, il creditore dovrebbe anzitutto eseguire la propria prestazione e, in secondo luogo, risarcire i danni prodotti dalla mora. L'obbligo risarcitorio si aggiungerebbe, senza sostituirsi, all'obbligo di riammettere in servizio il lavoratore.

Il lavoratore ceduto, pertanto, avrebbe diritto di ricevere la prestazione retributiva tanto dal cedente, in forza della disciplina sulla mora del creditore, quanto dal cessionario, in virtù della disciplina sui rapporti contrattuali di fatto.

La disciplina derogatoria e speciale in tema di licenziamenti non potrebbe trovare applicazione, in quanto - nel caso di declaratoria di nullità della cessione del ramo d'azienda - il rapporto di lavoro non risulterebbe formalmente estinto.

L'interpretazione censurata dal rimettente sarebbe foriera di un'arbitraria disparità di trattamento del rapporto di lavoro rispetto a tutti gli altri rapporti di diritto civile, che non potrebbe rinvenire una ragionevole giustificazione nella specialità del rapporto di lavoro.

La questione di legittimità costituzionale non potrebbe neppure dirsi superata dal diritto vivente successivo all'ordinanza di rimessione, in quanto la Corte di cassazione, con l'ordinanza n. 14019 del 2018, ha ribadito l'orientamento tradizionale, in ragione dell'unicità della prestazione lavorativa.

6.- All'udienza dell'8 gennaio 2019, le parti hanno ribadito le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi; l'interveniente ha chiesto, in via preliminare, di restituire gli atti in ragione del sopravvenire di un diverso diritto vivente.

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, dubita della legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 1206, 1207 e 1217 del codice civile, per violazione degli artt. 3, 24, 111 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.

La Corte rimettente censura le citate disposizioni sulla mora del creditore, sul presupposto che limitino la tutela del lavoratore ceduto al risarcimento del danno, anche dopo la sentenza che abbia accertato l'illegittimità o l'inefficacia del trasferimento del ramo di azienda.

Le disposizioni censurate, nell'interpretazione accreditata dal diritto vivente, sarebbero lesive del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) sotto un duplice profilo. Il giudice *a quo* ravvisa una «ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento» anzitutto rispetto alla disciplina della mora del creditore «in tutte le altre obbligazioni relative a rapporti contrattuali diversi da quelli di lavoro subordinato»; in secondo luogo, rispetto alla disciplina delle conseguenze della nullità del termine apposto al contratto di lavoro, per il periodo successivo alla sentenza che accerti tale nullità e converta il contratto a tempo determinato. In entrambe le ipotesi, evocate come termini di raffronto, il creditore in mora non soltanto sarebbe obbligato a risarcire i danni prodotti, ma sarebbe pur sempre obbligato a eseguire la controprestazione.

La Corte rimettente denuncia anche il contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto la disciplina censurata consentirebbe al cedente «di sottrarsi ad libitum alla sentenza (anche passata in giudicato) con cui sia stata dichiarata la nullità o l'inefficacia o l'inopponibilità del trasferimento di ramo d'azienda nei confronti del lavoratore».

Il vulnus che tale disciplina recherebbe all'effettività della tutela giurisdizionale determinerebbe anche la violazione dell'art. 111 Cost., che «prevede la garanzia del “giusto processo”», inscindibilmente connessa con l'effettività della tutela.



Sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU. La disciplina censurata, difatti, sacrificerebbe il diritto a un processo equo e, in particolare, il diritto «di ottenere la tutela specifica (ove giuridicamente possibile) e comunque più idonea a conseguire la concreta utilità che l'ordinamento riconosce sul piano del diritto sostanziale, in omaggio al carattere prettamente strumentale dei rimedi processuali rispetto alle situazioni giuridiche soggettive da tutelare».

1.1.- Le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate nel corso di un giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, pendente in appello. La società cedente ha opposto il decreto ingiuntivo emesso a favore del lavoratore ceduto per le retribuzioni relative al periodo da gennaio a dicembre 2011 e ha poi impugnato la sentenza di primo grado che ha rigettato l'opposizione. A sostegno del gravame, la società ha posto l'accento sul fatto che le retribuzioni sono state già corrisposte dalla società cessionaria, subentrata in forza di cessione di ramo di azienda, successivamente dichiarata nulla con sentenza passata in giudicato.

2.- Occorre esaminare, preliminarmente, le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa dello Stato e dalle parti.

2.1.- Ha priorità logica l'esame dell'eccezione di aberratio ictus. L'Avvocatura generale dello Stato - con argomentazione che anche Telecom Italia spa, nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza, mostra di far propria - imputa al rimettente di avere sottoposto al vaglio di questa Corte disposizioni prive di ogni attinenza con la denunciata violazione dei precetti costituzionali.

Secondo l'interveniente, sarebbe non la disciplina sulla mora del creditore, ma la disposizione dell'art. 1223 cod. civ. a determinare la censurata limitazione della tutela.

L'eccezione non è fondata.

Il contrasto con i parametri costituzionali evocati dal rimettente trae origine dalla disciplina della mora del creditore, considerata nel suo complesso.

Il giudizio principale verte sull'inadempimento di un datore di lavoro che non ha eseguito l'ordine giudiziale di riassunzione e ha rifiutato senza alcun legittimo motivo (art. 1206 cod. civ.) la prestazione ritualmente offerta dal lavoratore, nel rispetto dell'art. 1217 cod. civ.

Correttamente, pertanto, il giudice *a quo* richiede a questa Corte uno scrutinio unitario su quello che qualifica come il «combinato disposto» degli artt. 1206, 1207 e 1217 cod. civ., tutti chiamati a regolare la fattispecie controversa e suscettibili, pertanto, di produrre il *vulnus* che il rimettente ha denunciato.

2.2.- Telecom Italia spa e l'Avvocatura generale dello Stato hanno eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, in ragione del carattere manipolativo dell'intervento richiesto a questa Corte.

L'eccezione non può essere accolta.

Il giudice *a quo* si propone di applicare la disciplina generale della mora del creditore, che la Corte di cassazione in quest'ambito specifico avrebbe interpretato in maniera restrittiva, qualificando in senso meramente risarcitorio le obbligazioni del datore di lavoro cedente che non riammetta nell'impresa il lavoratore ceduto. Si dovrebbe così ri-spandere, nell'ambito dei rapporti di lavoro, la disciplina generale, che, a giudizio del rimettente, obbliga il creditore moroso a eseguire in ogni caso la controprestazione e non soltanto a risarcire il danno.

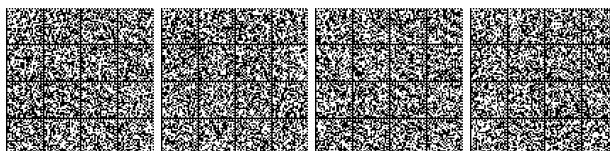
Così prospettate, le questioni di legittimità costituzionale si sottraggono ai rilievi di inammissibilità incentrati sulla mancanza di «rime costituzionalmente obbligate».

2.3.- Telecom Italia spa individua un ulteriore profilo di inammissibilità nel fatto che il rimettente solleciti alla Corte un avallo dell'interpretazione che ha prescelto. Dietro la parvenza di un dubbio di legittimità costituzionale, il giudice *a quo* ventilerebbe una mera questione interpretativa delle norme che è chiamato ad applicare.

Neppure tale eccezione è fondata.

Il rimettente muove dalla premessa che, sul carattere risarcitorio dell'obbligo del datore di lavoro cedente che non riammette il lavoratore ceduto nell'impresa, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità sia oramai consolidato e assurga al rango di diritto vivente.

Tale premessa è corretta ed è avvalorata da un indirizzo uniforme del giudice della nomofilachia (fra le molte, Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione lavoro, ordinanza 10 maggio 2017, n. 11402).



Il rimettente, pur potendo privilegiare una diversa lettura del dato normativo, rispettosa dei precetti della Carta fondamentale, ben può scegliere di uniformarsi a un'interpretazione oramai radicata nella giurisprudenza di legittimità e richiederne, su tale presupposto, la verifica di conformità ai parametri costituzionali (sentenza n. 39 del 2018, punto 3.2. del Considerato in diritto).

2.4.- L'Avvocatura generale dello Stato lamenta la genericità delle censure di violazione degli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU. Da tale genericità conseguirebbe l'inammissibilità delle relative questioni.

Neppure tale eccezione coglie nel segno.

A sostegno della dedotta violazione del canone di effettività della tutela giurisdizionale, il rimettente ha svolto un'argomentazione adeguata, che ha posto in risalto il nesso inscindibile tra la situazione soggettiva sostanziale e la possibilità di ottenere in giudizio una tutela efficace.

Anche da questo punto di vista, pertanto, le censure del rimettente superano il vaglio di ammissibilità demandato a questa Corte.

3.- Sgombrato il campo da tali eccezioni preliminari, le questioni possono essere scrutinate nel merito. Unitamente al merito devono essere vagliate anche le richieste e le eccezioni preliminari, formulate dall'interveniente e dalle parti sul presupposto dell'incidenza del diritto vivente sopravvenuto.

Le questioni non sono fondate, nei termini di séguito esposti.

4.- Occorre, preliminarmente, delimitare il tema del decidere devoluto all'esame di questa Corte.

Le censure del rimettente si appuntano sulla qualificazione in termini risarcitori dell'obbligo del datore di lavoro che non ottemperi all'ordine di riammettere il lavoratore nell'impresa, dopo l'accertamento della nullità, dell'inefficacia o dell'inopponibilità della cessione del ramo di azienda.

Il giudice *a quo* assume che la configurazione in senso risarcitorio dell'obbligo del datore di lavoro moroso sia lesiva del principio di eguaglianza, tanto in riferimento alla disciplina degli altri rapporti obbligatori quanto con riguardo alla disciplina della nullità dell'apposizione del termine. Nel rapporto di lavoro, a differenza che negli altri ambiti posti a raffronto, il creditore moroso sarebbe obbligato soltanto a risarcire i danni e non a eseguire la controprestazione.

La limitazione della tutela del lavoratore ceduto al risarcimento dei danni comprometterebbe, in pari tempo, l'effettività della tutela giurisdizionale, secondo i molteplici parametri costituzionali evocati (artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU).

5.- Sul tema del decidere, così definito, incide la sentenza 7 febbraio 2018, n. 2990, pronunciata dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili.

Le Sezioni unite sono state chiamate a dirimere la questione di massima di particolare importanza circa la natura retributiva o risarcitoria delle somme che spettano al lavoratore dopo l'accertamento dell'illecita interposizione di manodopera, nell'ipotesi in cui il lavoratore abbia invano messo a disposizione le proprie energie lavorative.

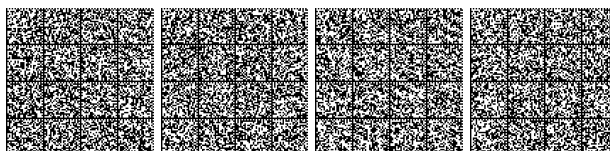
In questa complessa opera ricostruttiva, le Sezioni unite hanno preso le mosse proprio dall'orientamento che si è dapprima formato in tema di conseguenze della nullità del trasferimento d'azienda, per essere successivamente esteso alla fattispecie dell'interposizione illecita di manodopera. La Corte di cassazione svolge un'analogia argomentazione per fattispecie che solo in apparenza sono tra loro distanti.

Le Sezioni unite puntualizzano che la qualificazione risarcitoria dell'obbligazione del cedente, tanto consolidata da avere indotto la Corte d'appello di Roma a sollevare questioni di legittimità costituzionale della normativa così intesa, si fonda sul principio di corrispettività che permea di sé il contratto di lavoro.

Alla stregua di tale principio, al di fuori delle eccezioni tassativamente previste dalla legge o dal contratto, il diritto alla retribuzione sorge soltanto quando la prestazione lavorativa sia stata effettivamente resa. In caso contrario, sussiste, in capo al datore di lavoro, soltanto un obbligo di risarcire il danno.

Secondo le Sezioni unite, una prospettiva costituzionalmente orientata impone di rimeditare la regola della corrispettività nell'ipotesi di un rifiuto illegittimo del datore di lavoro di ricevere la prestazione lavorativa regolarmente offerta. Il riconoscimento di una tutela esclusivamente risarcitoria diminuirebbe, difatti, l'efficacia dei rimedi che l'ordinamento appresta per il lavoratore.

Sul datore di lavoro che persista nel rifiuto di ricevere la prestazione lavorativa, ritualmente offerta dopo l'accertamento giudiziale che ha ripristinato il *vinculum iuris*, continua dunque a gravare l'obbligo di corrispondere la retribuzione.



Nella ricostruzione delle Sezioni unite la disciplina del licenziamento illegittimo, che ascrive all'area del risarcimento del danno le indennità dovute dal datore di lavoro, si configura in termini derogatori e peculiari. Acquistano per contro valenza generale le affermazioni contenute nella sentenza n. 303 del 2011 di questa Corte, relative alle conseguenze dell'illegittima apposizione del termine (art. 32, comma 5, della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante «Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro»).

Infatti, come precisato nella suddetta pronuncia, per effetto della sentenza che rileva il vizio della pattuizione del termine e instaura un contratto a tempo indeterminato, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere al lavoratore, «in ogni caso, le retribuzioni dovute, anche in caso di mancata riammissione effettiva» (sentenza n. 303 del 2011, punto 3.3.1. del Considerato in diritto).

Da tali principi le Sezioni unite evincono, con portata tendenzialmente generale, l'obbligo del datore di lavoro moroso di corrispondere le retribuzioni al lavoratore che non sia stato riammesso in servizio, neppure dopo la pronuncia del giudice che abbia ripristinato la vigenza dell'originario rapporto di lavoro.

In questa prospettiva, riveste un ruolo primario l'accertamento del giudice, che ristabilisce la *lex contractus*, accertamento che non può essere sminuito nella sua forza cogente dal protrarsi dell'inosservanza.

Al profilo processuale fa riscontro, sul versante sostanziale, la particolare pregnanza dei diritti riconosciuti al lavoratore a fronte della mora del datore di lavoro. Tali diritti non si esauriscono nel rimedio risarcitorio, ma includono anche il diritto alla controprestazione, in consonanza con i principi generali del diritto delle obbligazioni, che, pur con le peculiarità connaturate alla specialità del rapporto di lavoro, perseguono anche in quest'ambito un'essenziale funzione di tutela.

6.- Sulle implicazioni della citata sentenza delle sezioni unite le valutazioni dell'interveniente e delle parti sono divergenti.

6.1.- All'udienza pubblica dell'8 gennaio 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha formulato, in ragione della novità sopravvenuta, una richiesta di restituzione degli atti.

Tale richiesta non può essere accolta.

Alla stregua del «principio di effettività della tutela giurisdizionale in sede costituzionale» (sentenza n. 186 del 2013, punto 3.3. del Considerato in diritto), la restituzione degli atti deve essere disposta allorché sopravvengono mutamenti del quadro normativo, che impongano al rimettente di rinnovare la valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni.

6.2. Questa ipotesi non ricorre nel caso di specie e non si ravvisano neppure le ragioni per dichiarare l'inammissibilità delle questioni, eccepita da Telecom Italia spa sulla base del rilievo che il nuovo orientamento della Corte di cassazione "travolgerebbe" le questioni di legittimità costituzionale.

6.3.- Il mutamento della giurisprudenza postula uno scrutinio di merito, anche per ragioni di economia ed efficienza del processo costituzionale. Dopo l'intervento delle Sezioni unite, le questioni sollevate permangono inalterate nei loro termini salienti e il sindacato di questa Corte, pertanto, non può arrestarsi in limine a un ordine di restituzione degli atti o al rilievo della inammissibilità delle questioni proposte.

A tale riguardo, si deve rilevare che l'indirizzo interpretativo, indicato come diritto vivente allorché sono state proposte le questioni di legittimità costituzionale, risulta disatteso dalla suddetta pronuncia delle Sezioni unite, successiva all'ordinanza di rimessione. Tale pronuncia mira a ricondurre a razionalità e coerenza il tormentato capitolo della mora del creditore nel rapporto di lavoro e consente di risolvere in via interpretativa i dubbi di costituzionalità prospettati.

Invero, sul punto della qualificazione retributiva dell'obbligazione del datore di lavoro moroso, che rappresenta il fulcro delle questioni di legittimità costituzionale, si riscontra una piena convergenza tra le enunciazioni di principio delle Sezioni unite e l'assunto del rimettente (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione lavoro, ordinanze 1° giugno 2018, n. 14136, e 31 maggio 2018, n. 14019, punto 5. delle rispettive motivazioni).

Questa convergenza vale a privare di fondamento, nei termini indicati, le questioni di legittimità costituzionale, insorte sulla base di un'interpretazione di segno antitetico (*ex plurimis*, sentenza n. 56 del 1985, punto 4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 233 del 2003, punto 3.4. del Considerato in diritto).

6.4.- Spetterà alla Corte rimettente rivalutare la questione interpretativa dibattuta nel giudizio principale, che investe il diritto del lavoratore ceduto, già retribuito dal cessionario, di rivendicare la retribuzione anche nei confronti del cedente.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del «combinato disposto» degli artt. 1206, 1207 e 1217 del codice civile, sollevate dalla Corte d'appello di Roma, sezione lavoro, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 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, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Silvana SCIARRA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190029

N. 30

*Sentenza 22 gennaio - 28 febbraio 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Lavoro - Lavoratori agricoli a tempo indeterminato - Trattamento di disoccupazione.**

- Legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), art. 32, primo comma, lettera a); legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), art. 1, comma 55.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

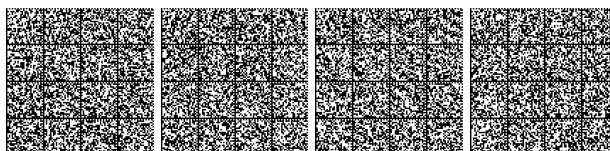
*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, lettera a), della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati) e dell'art. 1, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra Mohammed Mounji e altro e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 24 novembre 2017, iscritta al n. 36 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2018.



Visti gli atti di costituzione di Mohammed Mounji e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

uditi gli avvocati Silvia Assennato e Gioia Sacconi per Mohammed Mounji, Vincenzo Stumpo per l'INPS e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

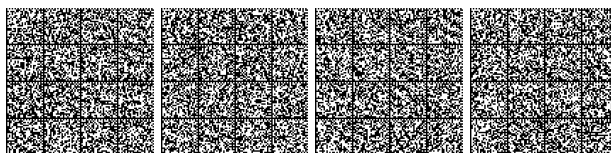
1.- Con ordinanza del 24 novembre 2017 (reg. ord. n. 36 del 2018), la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati), e dell'art. 1, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale).

1.1.- La Corte di cassazione riferisce in punto di fatto di essere investita del ricorso proposto da Mohammed Mounji e da Azedine Mounji - lavoratori agricoli a tempo indeterminato dal 1992 al 2008, licenziati il 31 dicembre 2008 - contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) avverso la sentenza della Corte d'appello di Brescia n. 159 del 2012 che aveva rigettato l'appello degli stessi lavoratori avverso la sentenza del Tribunale ordinario di Mantova che aveva respinto la loro domanda intesa a ottenere «l'indennità di disoccupazione per l'anno 2009». Con la citata sentenza, la Corte d'appello di Brescia aveva ritenuto irrilevante la questione di legittimità costituzionale della disciplina dell'indennità di disoccupazione agricola dettata dall'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949, in quanto i lavoratori ricorrenti avevano precisato di non avere diritto a tale indennità perché non iscritti negli appositi elenchi, con ciò «acquietandosi del diniego» della stessa da parte dell'INPS, non impugnato nella causa. Essa aveva inoltre ribadito che i ricorrenti non avevano diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola, in quanto i loro contributi erano stati versati nella «gestione agricola» dell'INPS. La Corte rimettente espone che il ricorso per cassazione è proposto per due motivi. Con il primo, è dedotta la violazione dell'art. 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro). Tale disposizione ha previsto che «tutti i contributi versati» affluiscono in un'«unica gestione» che eroga le prestazioni previdenziali temporanee. Pertanto i giudici di merito avrebbero errato nel ritenere che i contributi versati dai ricorrenti erano destinati al finanziamento esclusivamente dell'indennità di disoccupazione agricola e che essi non avevano perciò i requisiti per ottenere l'indennità di disoccupazione non agricola. Con il secondo motivo, è dedotta l'omessa pronuncia sulla domanda, proposta in via subordinata, di riconoscimento dell'indennità di disoccupazione agricola, previa rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949. Si precisa che l'INPS ha resistito con controricorso eccependo, quanto al primo motivo, che ai ricorrenti non spetta l'indennità di disoccupazione non agricola perché, nel biennio anteriore alla cessazione del rapporto di lavoro, non hanno il requisito di cinquantadue settimane di contribuzione versata nella gestione per l'assicurazione contro tale disoccupazione; quanto al secondo motivo, che la questione di legittimità costituzionale prospettata dai ricorrenti è irrilevante perché nel giudizio non era stata proposta alcuna domanda di riconoscimento dell'indennità di disoccupazione agricola.

1.2.- La Corte di cassazione espone alcune premesse in punto di diritto.

Essa afferma anzitutto che, in base al censurato art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949, ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato, spetta un'indennità di disoccupazione per una durata pari alla differenza tra il numero di 270 e il numero delle giornate di lavoro prestate nell'anno (con il limite di 180 giornate annue). Da ciò conseguirebbe che «[a] chi ha lavorato per un periodo di tempo superiore non spetta nessuna indennità di disoccupazione agricola». Il giudice rimettente aggiunge che lo stesso art. 32, primo comma, lettera *a*), non estende ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato il trattamento ordinario di disoccupazione.

La Corte di cassazione asserisce, in secondo luogo, che, in base al censurato art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007, al lavoratore agricolo a tempo determinato, che superi 270 giornate di lavoro prestate nell'anno e perda il lavoro in prossimità della fine dello stesso, spetta l'indennità di disoccupazione per un numero di giornate pari a quelle in cui ha lavorato, entro il limite di 365 giornate.



Il giudice rimettente espone poi che, nonostante quanto disposto dall'art. 24 della legge n. 88 del 1989, i due sistemi assicurativi contro la disoccupazione, rispettivamente, ordinaria e agricola, «non [sono] complementari», sicché «[l]'ordinamento [...] non consente [...] che venga erogata l'indennità di disoccupazione ordinaria ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato».

Il giudice *a quo* rappresenta ancora la specificità del sistema di protezione contro la disoccupazione agricola, evidenziando che la distinzione di tale sistema rispetto alla protezione contro la disoccupazione non agricola è oggi positivamente stabilita dall'art. 2, comma 3, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) e dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183); disposizioni che, entrambe, escludono «gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato» dall'accesso alle nuove prestazioni dell'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) e della Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI).

La specificità della prestazione assicurativa riconosciuta ai disoccupati agricoli starebbe, in particolare, nel fatto che essa «consiste [...] nell'erogazione, in una unica soluzione, di un'indennità nell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'evento della cessazione del rapporto di lavoro; a prescindere dalla permanenza o meno dello stato di disoccupazione del lavoratore».

1.3.- Ciò premesso, il rimettente afferma che le questioni sollevate «in relazione alla disciplina della disoccupazione agricola e non agricola» sono rilevanti in quanto si deve ritenere che i ricorrenti «abbiano proposto in giudizio due domande, chiedendo il riconoscimento di uno dei trattamenti (disoccupazione ordinaria e disoccupazione agricola) previsti [...] contro lo stato di disoccupazione involontaria». Tali due domande mostrerebbero che lo scopo del giudizio instaurato dai lavoratori ricorrenti era di «ottenere una delle prestazioni previste contro lo stato di disoccupazione involontaria, dovendo le domande essere interpretate alla luce del bene della vita il cui conseguimento muove al giudizio». Non rileverebbe pertanto che nelle conclusioni del ricorso introduttivo non fosse contenuta l'esplicita richiesta di accertamento del diritto alla prestazione di disoccupazione agricola e di condanna dell'INPS al pagamento di essa, «dovendo ritenersi che la stessa istanza fosse implicita nella richiesta di rimessione della questione di costituzionalità dell'art. 32 [...] 1° comma legge 264/49 e comunque presente nel contenuto complessivo del ricorso».

Il giudice *a quo* precisa che «viene in rilievo la disciplina [...] vigente alla data dei fatti di causa, avendo i ricorrenti chiesto l'indennità di disoccupazione per l'anno 2009 essendo stati licenziati nel 2008».

Sarebbe invece inapplicabile, *ratione temporis*, la disciplina che risulta dall'art. 2, comma 3, della legge n. 92 del 2012 e dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 22 del 2015, i quali assoggetterebbero tutti i lavoratori agricoli, sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, alla disciplina dell'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007.

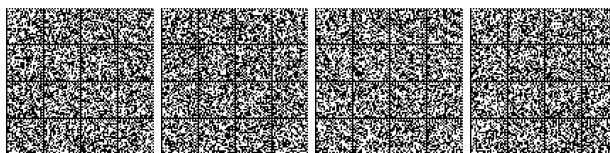
1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente afferma di sollevarle «sotto il profilo della mancanza, inadeguatezza ed irragionevolezza della tutela contro la disoccupazione riservata dall'ordinamento ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato che come i ricorrenti siano stati licenziati verso la fine dell'anno [...], dopo aver lavorato per 270 giornate».

Dopo avere richiamato la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di protezione dei lavoratori agricoli contro la disoccupazione involontaria, il giudice *a quo* afferma che la specificità di tale protezione e la discrezionalità del legislatore al riguardo non consentono, comunque, alla stregua degli artt. 3 e 38 Cost., che i lavoratori agricoli a tempo indeterminato licenziati verso la fine dell'anno siano privati di qualsiasi tutela contro la disoccupazione involontaria.

Né sarebbe compatibile con la Costituzione una disciplina della disoccupazione agricola che è «congegnata senza tener conto delle condizioni oggettive del mercato del lavoro, del tipo di lavoro prestato e del bisogno in quanto tale (mancanza di lavoro)».

Secondo il rimettente, la speciale disciplina della disoccupazione agricola sarebbe conforme a Costituzione «se rimane coerente alle caratteristiche occupazionali intermittenti e di tipo stagionale proprie del settore agricolo; secondo fasi determinate dalle culture praticate e dalle condizioni meteorologiche», mentre non sarebbe «razionale ed equa (art. 3 Cost.)», quando vengano in rilievo «contratti come quelli a tempo indeterminato legati a condizioni di lavoro che non hanno le caratteristiche di discontinuità che sono supposte a fondamento della specialità della stessa disciplina».

Il giudice *a quo* afferma, in particolare, che verrebbero in rilievo «attività lavorative e professionalità impiegate in settori produttivi che non sono legati a cicli stagionali», come dimostrato dal caso dei lavoratori ricorrenti che, prima di essere licenziati, avevano lavorato, versando i contributi, per sedici anni, «per poi essere lasciati senza alcun ammortizzatore sociale alla fine del rapporto di lavoro».





Il rimettente rappresenta inoltre che si tratterebbe di lavoratori che, per la loro professionalità - inerente, appunto, a settori non connotati da «discontinuità produttiva» -, potrebbero non trovare alcun impiego nell'anno successivo, sicché non si spiegherebbe perché, davanti «allo stesso spettro della disoccupazione» in tale anno, essi siano privati di qualunque tutela, «benché sussista lo stato di disoccupazione involontaria al pari degli altri lavoratori dipendenti a tempo indeterminato».

Andrebbe ancora considerato che l'inquadramento previdenziale dei lavoratori segue la qualificazione del loro datore di lavoro e che, tenuto conto dell'ampia nozione di imprenditore agricolo dettata dall'art. 2135 del codice civile, molte delle attività svolte dai lavoratori agricoli a tempo indeterminato «non sono necessariamente contraddistinte da fasi di lavoro discontinue e da cicli stagionali tali da garantire soltanto condizioni di lavoro discontinuo».

Ciò nonostante, «secondo l'ordinamento vigente *ratione temporis*», i dipendenti a tempo indeterminato di tali imprese, per il solo fatto di essere stati licenziati il 31 dicembre, «non percepiscono alcuna indennità di disoccupazione, secondo il meccanismo di computo dell'indennità ancorato alle 270 giornate indennizzabili, benché dal punto di vista contributivo possano aver già maturato i requisiti per ottenere la prestazione di disoccupazione comune nonostante i loro contributi affluiscono all'unica gestione per le prestazioni temporanee».

Perciò non si giustificerebbe un sistema indennitario contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato «costruito esclusivamente sulla base del meccanismo delle giornate indennizzabili (ex art. 32 l. 264/1949), in relazione alle giornate lavorate nell'anno precedente e pertanto inidoneo a dare una adeguata tutela ai lavoratori che perdono il lavoro verso la fine dell'anno; con lesione del loro diritto alla protezione secondo l'art. 38 della Costituzione [...]. Non si scorge cioè alcuna apprezzabile ragione, ex art. 3 Cost., in base alla quale il trattamento dello stato di disoccupazione di tali lavoratori - simile a quello dei lavoratori a tempo indeterminato degli altri settori - sia rapportato invece alle modalità di protezione dei lavoratori agricoli a tempo determinato per tradursi praticamente in una mancanza di tutela».

Sotto un «diverso profilo», non si giustificerebbe, alla stregua dell'art. 3 Cost., che i lavoratori agricoli a tempo indeterminato in questione siano trattati in modo peggiore anche, «almeno con riferimento al periodo di tempo che viene in rilievo nella causa», rispetto agli stessi operai agricoli a tempo determinato, «da cui mutuano le caratteristiche fondamentali della modulazione del sistema di protezione (le giornate indennizzabili)». Questi ultimi, infatti, a parità di lavoro nell'anno, oltre le 270 giornate, godono di una tutela più ampia, dato che l'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007 assicura loro un'integrazione nell'anno successivo del reddito percepito nell'anno precedente «qualsiasi sia il numero delle giornate lavorate fino al 31.12».

Il giudice rimettente argomenta che, poiché l'indennità di disoccupazione agricola costituisce un'integrazione del reddito percepito nell'anno precedente, non si comprenderebbero la funzione e il motivo di tale disparità di trattamento, per cui, a fronte della stessa data di cessazione del rapporto di lavoro a ridosso della fine dell'anno, il lavoratore a tempo determinato percepisce un'integrazione reddituale mentre quello a tempo indeterminato non ne percepisce alcuna.

Il giudice *a quo* asserisce infine che le questioni sollevate sono diverse da quelle oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2017 perché non riguardano, come in quel caso, il «computo del requisito contributivo (pacificamente sussistente e non contestato in capo ai ricorrenti)», ma sono dirette a «garantire in concreto l'individuazione e l'erogazione di un trattamento protettivo per chi ha lavorato, nel 2008, fino alla fine dell'anno e comunque oltre le 270 giornate all'anno (limite non valevole per i lavoratori a tempo determinato)».

1.5.- Il rimettente chiede, «allo scopo», alla Corte costituzionale di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle «norme indicate», in riferimento agli artt. 3 e 38 Cost., «laddove escludono (l'art. 32 n. 264/1949) che venga corrisposto ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti assicurativi, il trattamento di disoccupazione ordinario riservato agli altri lavoratori a tempo indeterminato; ed, in subordine, laddove non prevedono (l'art. 32 cit. e l'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247) che si applichi ai medesimi lavoratori agricoli lo stesso trattamento previsto per i lavoratori a termine».

La Corte di cassazione solleva quindi questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949 e dell'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007, «nella parte in cui escludono la protezione contro lo stato di disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato nei termini di cui ai motivi».

2.- Si è costituito nel giudizio Mohammed Mounji, ricorrente nel processo principale, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate fondate.

2.1.- La parte sottolinea che in tale processo aveva chiesto il riconoscimento di «uno dei trattamenti [di] disoccupazione ordinaria o agricola» - dopo che l'INPS li aveva entrambi negati, rigettando le sue domande -, con la conseguente rilevanza delle questioni.



2.2.- Quanto al merito delle stesse, egli afferma di condividere le argomentazioni dell'ordinanza di remissione.

Dopo avere rappresentato che, in base all'art. 32 della legge n. 264 del 1949, al lavoratore agricolo a tempo indeterminato licenziato dopo avere lavorato per più di 270 giornate non spetta alcuna indennità di disoccupazione, la parte asserisce che le disposizioni censurate, negando ogni tutela in caso di disoccupazione involontaria dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato «licenziati verso la fine dell'anno», violerebbe, anzitutto, l'art. 38 Cost.

Secondo lo stesso ricorrente, le disposizioni censurate violerebbero anche l'art. 3 Cost.

Ciò, in primo luogo, sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento delle due categorie, «sostanzialmente omogenee», dei lavoratori a tempo indeterminato agricoli e non agricoli. La parte sottolinea al riguardo che, «fondandosi la specificità del lavoro agricolo sulla stagionalità, dal punto di vista del lavoratore a tempo indeterminato non è ragionevolmente giustificabile la [...] difformità di trattamento con gli altri lavoratori del settore non agricolo in assenza delle condizioni di discontinuità poste a fondamento della specialità della disciplina agricola».

La violazione dell'art. 3 Cost. sussisterebbe, in secondo luogo, «rispetto ai lavoratori agricoli a tempo determinato, a parità di periodo lavorativo, oltre le 270 giornate».

3.- Si è costituito nel giudizio l'INPS, resistente nel processo principale, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

3.1.- Dopo avere ricostruito il quadro «storico-normativo» dell'indennità ordinaria di disoccupazione per gli operai del settore agricolo, l'INPS afferma la notevole diversità di questa prestazione rispetto a quella in favore dei lavoratori degli altri settori produttivi. La prima è riconosciuta per un periodo di disoccupazione già completamente trascorso; è determinata in base al numero delle giornate di lavoro prestate nell'anno di riferimento; è erogata l'anno successivo a quello della cessazione del rapporto di lavoro. Essa, pertanto, «assicura [...] dal bisogno per periodi di inattività già decorsi [...] e garantisce al disoccupato del settore agricolo un "minimo di reddito annuo", indipendentemente dalla condizione di occupazione o disoccupazione del lavoratore al momento in cui il sussidio viene chiesto e liquidato».

L'indennità ordinaria di disoccupazione per gli operai del settore agricolo «si qualifica sostanzialmente come una forma di integrazione salariale concessa ex post [...] senza alcun collegamento con la ricerca di nuova occupazione».

3.2.- Tanto premesso, secondo l'INPS le questioni sollevate sarebbero, anzitutto, inammissibili.

3.2.1.- Tale inammissibilità sarebbe dovuta, in primo luogo, al difetto di motivazione sulla rilevanza delle stesse.

L'INPS eccepisce, in particolare, che il giudice rimettente non si sarebbe «fatto carico di motivare in ordine alla concreta impossibilità degli assicurati nel giudizio *a quo* di ottenere l'indennità di disoccupazione agricola, applicando il principio [...] enunciato con la [...] sentenza n. 194/2017» - segnatamente, quello secondo cui, «[i]n situazioni analoghe a quella oggetto del giudizio *a quo* [...] il lavoratore agricolo a tempo indeterminato potrà [...] ottenere l'indennità di disoccupazione agricola per l'anno "per il quale [essa] è richiesta" [...], dato che, pur in mancanza di contributi accreditati in tale anno, avendo lavorato per l'intero anno "precedente" [...], ha senz'altro conseguito, in tale solo anno, il necessario accredito "complessivo" di almeno 102 contributi giornalieri» (punto 3. del Considerato in diritto).

Lo stesso Istituto afferma ancora che le questioni sollevate sarebbero «comunque irrilevant[i] qualora si volesse far riferimento alla disoccupazione agricola per l'anno 2009», giacché il rimettente non ha addotto la proposizione della relativa domanda amministrativa entro il 31 marzo dell'anno successivo 2010, «circostanza [...] che comporta *ictu oculi* l'improponibilità dell'azione giurisdizionale per ottenere l'indennità di disoccupazione agricola per l'anno 2009».

3.2.2.- L'inammissibilità delle questioni sarebbe dovuta, in secondo luogo, al fatto che la «soluzione» prospettata nell'ordinanza di remissione comporterebbe «un intervento di carattere additivo-manipolativo» tale da minare «l'intera architettura della tutela della disoccupazione in agricoltura».

L'INPS deduce che l'accoglimento delle questioni sollevate determinerebbe «un vuoto normativo [...] dirompente per l'imponderabile effetto "a cascata" che esso avrebbe su una numerosa serie di disposizioni normative».

3.2.3.- La questione sollevata in via subordinata sarebbe, infine, inammissibile perché il giudice *a quo* non avrebbe «compiutamente ricostruito il quadro normativo applicabile».

L'INPS osserva in proposito che «il parametro delle 270 giornate non è più in vigore» a seguito del disposto dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 29 marzo 1991, n. 108 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, nella legge 1° giugno 1991, n. 69, con la conseguenza che, per tutti gli operai agricoli, sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato, «la modalità di calcolo della durata e della misura dell'indennità ordinaria di disoccupazione agricola [...] è parametrata sulle 365 giornate dell'anno solare».

3.3.- Ad avviso dell'INPS le questioni sollevate sarebbero, comunque, infondate.



3.3.1.- Non sussisterebbe, anzitutto, la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della discriminazione, nell'ambito dei lavoratori a tempo indeterminato, di quelli del settore agricolo rispetto a quelli degli altri settori produttivi.

Secondo l'INPS, tale discriminazione sarebbe esclusa «in radice» dalla non omogeneità dei termini posti a raffronto.

L'INPS deduce che la normativa di tutela contro la disoccupazione in ambito agricolo è distinta da quella prevista per gli altri settori produttivi perché fa parte «di un corpus di norme di favore per il settore agricolo giustificata storicamente dalle differenze di sistemi produttivi e di organizzazione aziendale».

Secondo lo stesso Istituto, la diversità e la specificità del settore lavorativo agricolo rispetto agli altri settori giustificano le specificità circa la misura e la riscossione dei contributi, l'individuazione e l'accertamento dei soggetti protetti, la disciplina delle prestazioni previdenziali e, in particolare, dello statuto previdenziale della disoccupazione involontaria.

Le diversità e le peculiarità delle due categorie di lavoratori a tempo indeterminato giustificerebbero le diverse modalità di tutela in caso di disoccupazione involontaria atteso che, nel settore agricolo, «la funzione dell'indennità di disoccupazione è piuttosto diretta ad incentivare i lavoratori a continuare a prestare la propria attività lavorativa in questo settore produttivo, consentendo, così, la continuazione dell'attività agricola».

Ciò costituirebbe la *ratio* della tutela contro la disoccupazione nel settore agricolo, diretta «ad integrare il reddito anno per anno, nei periodi di mancato svolgimento di attività lavorativa, indistintamente, a prescindere dunque dalla stabilità dell'intercorso lavoro, purché l'anno di riferimento includa un periodo privo di lavoro».

La quantità di lavoro svolta nell'anno di riferimento costituirebbe allora «un mero dato fattuale», inidoneo a incidere sulla legittimità costituzionale della disciplina.

L'INPS osserva ancora che indubbiamente il lavoratore a tempo determinato versa in periodi di mancanza di lavoro nel corso dell'anno con maggiore frequenza del lavoratore a tempo indeterminato. Ciò, tuttavia, non comporterebbe che quest'ultimo «possa dolersi di tale mera ed accidentale circostanza di fatto». Non potrebbe, infatti, sentirsi discriminato colui che, trovandosi in una situazione di stabilità del rapporto di lavoro, più difficilmente incorre nella situazione di bisogno definita dal legislatore nell'ambito della previdenza in agricoltura, «consistente nella “integrazione del salario” ex post per i periodi non lavorati nel corso dell'anno di riferimento».

Né sarebbe decisiva la deduzione del rimettente secondo cui verrebbero in rilievo «attività lavorative e professionalità impiegate in settori produttivi che non sono legati a cicli stagionali». Ciò che rilevarebbe, infatti, «è la diversità della produzione del settore agricolo rispetto a quella degli altri settori».

3.3.2.- Parimenti non fondata sarebbe, in secondo luogo, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo del supposto peggiore trattamento dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato rispetto agli operai agricoli a tempo determinato.

Oltre a ribadire che «il parametro di riferimento delle 365 giornate nell'anno solare è il medesimo per entrambe le categorie di lavoratori agricoli», l'INPS deduce che l'eventualità che, a fronte di tale identico parametro, possa non residuare alcuna giornata indennizzabile in favore del lavoratore agricolo a tempo indeterminato sarebbe «ampiamente giustificat[a]» dal sistema di retribuzione previsto per tale lavoratore, che «include anche le giornate festive (le domeniche)».

3.3.3.- Da quanto dedotto deriverebbe infine l'insussistenza di una lesione dell'art. 38 Cost.

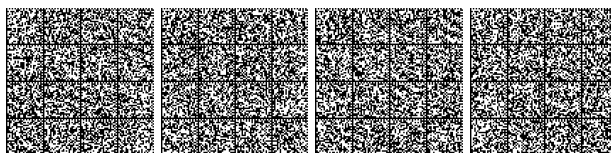
L'INPS ribadisce che la prestazione previdenziale in caso di disoccupazione nel settore dell'agricoltura «è esclusivamente incentrata sulla tutela dello stato di bisogno conseguente alla cessazione involontaria del rapporto di lavoro che si verifica nel corso dell'anno» e che «si tratta di una tutela costruita e diretta a reintegrare ex post il reddito mancante nell'anno di riferimento, che è quello anteriore all'anno della richiesta e dell'erogazione del trattamento previdenziale».

Ciò ribadito, l'INPS cita a proprio sostegno le sentenze di questa Corte n. 215 del 2014 e n. 28 del 1984.

4.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, assistito e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate «inammissibil[i], improcedibil[i] e comunque infondat[e]».

L'interveniente, nel richiamare diffusamente la «nota allegata» dell'INPS, afferma di ribadire quanto in essa asserito circa il fatto che l'art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949 «garantisce agli operai agricoli a tempo indeterminato la tutela contro la disoccupazione involontaria pur con le specifiche modalità di calcolo previste per il settore agricolo», in presenza dei requisiti per l'accesso all'indennità di disoccupazione ordinaria agricola richiesti dalla stessa disposizione.

L'interveniente ribadisce altresì che il parametro di riferimento per il calcolo della durata della prestazione previdenziale è, anche per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato, di 365 giornate nell'anno solare.



Con riguardo all'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che «l'INPS ritiene che i lavoratori agricoli a tempo indeterminato siano esclusi dal dettato normativo in quanto non espressamente richiamati» e che, «tuttavia, tali lavoratori siano in ogni caso tutelati [...] essendo ancora vigenti, per gli stessi, le norme in materia di requisiti e modalità di calcolo [...] descritti. Pertanto, ritiene che non possa essere condivisibile l'interpretazione in base alla quale l'articolo 2, comma 3, della legge n. 92 del 2012 [...] estende gli effetti dell'articolo 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007 anche agli operai agricoli a tempo indeterminato».

L'interveniente deduce inoltre che la specificità della previsione dell'art. 32 della legge n. 264 del 1949 «è collegata alla precarietà dell'attività svolta, di solito stagionale, per la quale l'indennità di disoccupazione nel settore agricolo assume una funzione di vera e propria integrazione del reddito e non di ammortizzatore sociale come è per i lavoratori degli altri settori produttivi» e riporta l'affermazione contenuta nella sentenza di questa Corte n. 53 del 2017 secondo cui «la specificità della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli [...] si manifesta nella cesura tra il sorgere del diritto e l'erogazione nel corso dell'anno successivo e nel peculiare meccanismo di liquidazione, ancorato alle giornate di lavoro e non a quelle di disoccupazione».

L'interveniente riporta infine un ampio stralcio della motivazione della sentenza di questa Corte n. 194 del 2017 (in particolare, del punto 3. del Considerato in diritto).

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, Mohammed Mounji e Azedine Mounji (quest'ultimo pur non essendosi costituito in giudizio) hanno depositato una memoria, con la quale richiamano il principio di non discriminazione, quanto alle «condizioni di impiego», tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato «comparabili», sancito dalla clausola 4, paragrafo 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999 del Consiglio.

6.- In prossimità dell'udienza pubblica, anche l'INPS ha depositato una memoria.

L'INPS deduce che l'irrelevanza della questione sollevata in via subordinata discenderebbe anche da quanto affermato nella memoria del ricorrente, là dove si asserisce che lo stesso ha «lavorato 365 giorni». Da tale affermazione discenderebbe che «del tutto irrilevante [...] è la questione del parametro limite delle 270 giornate».

Nel merito, l'INPS, nel ribadire le argomentazioni prospettate nel proprio atto di costituzione in giudizio, cita le sentenze di questa Corte n. 215 del 2014 (in particolare, il punto 4.2. del Considerato in diritto) e n. 202 del 2008 (in particolare, il punto 3. del Considerato in diritto).

7.- Infine, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria con la quale, nel ribadire l'infondatezza delle questioni sollevate, ne afferma, altresì, l'inammissibilità, conformemente alle eccezioni sollevate dall'INPS.

#### *Considerato in diritto*

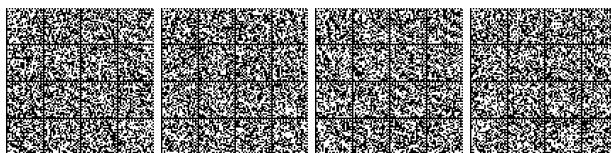
1.- Nel corso di un giudizio promosso da due lavoratori agricoli a tempo indeterminato, licenziati il 31 dicembre 2008, al fine di ottenere «l'indennità di disoccupazione per l'anno 2009», la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati) e, in via subordinata, dello stesso art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949 e dell'art. 1, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale).

1.1.- L'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949 ha esteso l'obbligo dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria ai lavoratori subordinati agricoli.

Ai sensi dell'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 11 agosto 1993, n. 375 (Attuazione dell'art. 3, comma 1, lettera *aa*, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente razionalizzazione dei sistemi di accertamento dei lavoratori dell'agricoltura e dei relativi contributi) - secondo cui, «[a]gli effetti delle norme di previdenza ed assistenza sociale, [...] i lavoratori agricoli subordinati, esclusi quelli con qualifica impiegatizia, si distinguono in operai a tempo indeterminato ed operai a tempo determinato» - i destinatari della tutela debbono intendersi, in particolare, gli operai agricoli a tempo indeterminato e gli operai agricoli a tempo determinato.

Per ottenere la prestazione previdenziale, tali lavoratori devono possedere due requisiti.

In primo luogo, essi devono essere «iscritti negli elenchi di cui all'articolo 12 del regio decreto 24 settembre 1940, n. 1949, e successive modificazioni, per almeno un anno oltre che per quello per il quale è richiesta l'indennità». Per gli operai agricoli a tempo indeterminato, peraltro, la compilazione di tali elenchi nominativi è cessata dal 1° gennaio 1994, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 375 del 1993.



In secondo luogo, devono avere «conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri». Il significato di questa previsione è stato chiarito da questa Corte con la sentenza n. 194 del 2017 che, nel rigettare questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 32, primo comma, della legge n. 264 del 1949 per «l'erroneità del presupposto interpretativo, a fondamento delle stesse», ha affermato che «i menzionati 102 contributi giornalieri possono essere accreditati al lavoratore anche in uno solo dei due anni “per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente”» (punto 3. del Considerato in diritto).

Quanto, infine, alla durata della corresponsione dell'indennità di disoccupazione, secondo il disposto dell'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949, essa è pari alla differenza tra il «numero di 270», che costituisce il parametro annuo di riferimento, e il «numero delle giornate di effettiva occupazione prestate nell'anno» (comprese quelle per attività agricole in proprio o coperte da indennità di malattie, infortunio, maternità), sino a un massimo di 180 giornate.

1.2.- La disciplina dell'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949 è stata, peraltro, modificata, per «gli operai agricoli a tempo determinato e le figure equiparate», dall'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007, che il rimettente ha denunciato, insieme con lo stesso art. 32, primo comma, lettera *a*), con le questioni sollevate in via subordinata.

L'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007 prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2008, l'importo giornaliero dell'indennità ordinaria di disoccupazione - fissato dallo stesso comma 55 nella misura del 40 per cento della retribuzione - «è corrisposto per il numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi, entro il limite di 365 giornate del parametro annuo di riferimento».

In base a tale disciplina - che, come si è detto, si riferisce ai soli operai agricoli a tempo determinato - l'indennità di disoccupazione è corrisposta per una durata pari al «numero di giornate di iscrizione negli elenchi nominativi», ovvero, come si dice nell'ordinanza di rimessione, per un numero di giornate «pari a quelle lavorate». Si tratta, dunque, di una previsione diversa da quanto è previsto, per gli operai agricoli a tempo indeterminato, dalla lettera *a*) del primo comma dell'art. 32 della legge n. 264 del 1949, secondo cui l'indennità di disoccupazione è corrisposta per una durata pari alla «differenza» tra il parametro annuo di riferimento e «il numero di giornate di effettiva occupazione prestate nell'anno» (entro il massimale di 180 giornate annue), il che equivale a dire per una durata pari alle giornate “non lavorate”, non a quelle “lavorate”.

Inoltre, l'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007 non prevede il massimale delle 180 giornate annue, tutt'ora stabilito dall'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949.

Infine, lo stesso art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007, sempre ai fini della determinazione della durata della corresponsione della prestazione, stabilisce il parametro annuo di riferimento di «365 giornate», a fronte di quello di «270» tutt'ora contemplato dall'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949 per gli operai agricoli a tempo indeterminato.

2.- La disciplina descritta è indicata dal giudice *a quo* come quella che «viene in rilievo [in quanto] vigente alla data dei fatti di causa», ai quali non è applicabile, *ratione temporis*, quella che risulta dall'art. 2, comma 3, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita) e dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183); disposizioni che, entrambe, escludono «gli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato» dall'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI) e dalla Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI).

3.- In punto di non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente, dopo avere rilevato che «[l]’ordinamento [...] non consente [...] che venga erogata l’indennità di disoccupazione ordinaria [rectius: comune] ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato», considera che, per via del meccanismo di computo della durata dell'indennità di disoccupazione agricola previsto dal censurato art. 32, primo comma, lettera *a*), e, in particolare, per via della previsione, ai fini di tale computo, del parametro annuo di riferimento del «numero di 270», gli stessi lavoratori, se licenziati alla fine dell'anno o, comunque, dopo avere prestato, nel corso dello stesso, 270 o più giornate di lavoro, non percepirebbero neppure l'indennità di disoccupazione agricola, sicché essi sarebbero «privati di qualunque tutela».

Muovendo dall'assunto della «mancanza di una qualsiasi tutela contro lo stato di disoccupazione involontaria» degli operai agricoli a tempo indeterminato licenziati dopo avere lavorato per 270 o più giornate, il giudice *a quo* lamenta che le disposizioni censurate contrasterebbero, anzitutto, con l'art. 38 Cost., che riconosce ai lavoratori il diritto a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di disoccupazione involontaria.

Le stesse disposizioni violerebbero, altresì, l'art. 3 Cost., sotto due distinti profili.



L'art. 3 Cost. sarebbe leso, anzitutto, perché tali disposizioni tratterebbero i lavoratori agricoli a tempo indeterminato, che «dal punto di vista contributivo possano aver già maturato i requisiti per ottenere la prestazione di disoccupazione comune», in modo ingiustificatamente deteriore rispetto alla generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato, considerato che i primi svolgono attività lavorative «che non hanno le caratteristiche di discontinuità che sono supposte a fondamento della specialità della [...] disciplina» della disoccupazione agricola.

Lo stesso art. 3 Cost., sarebbe violato, in secondo luogo, perché le disposizioni denunciate tratterebbero i lavoratori agricoli a tempo indeterminato in modo ingiustificatamente deteriore anche rispetto agli operai agricoli a tempo determinato i quali, «a parità di lavoro nell'anno, oltre il tetto di 270 giornate», godrebbero della «più vasta» tutela dell'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007, che «assicura[...] loro, immancabilmente, una integrazione nell'anno successivo del reddito percepito nell'anno precedente, qualsiasi sia il numero delle giornate lavorate fino al 31.12».

La Corte di cassazione, sezione lavoro, denuncia quindi l'art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949, «laddove esclud[e] che venga corrisposto ai lavoratori agricoli a tempo indeterminato, in possesso dei requisiti assicurativi, il trattamento di disoccupazione ordinario riservato agli altri lavoratori a tempo indeterminato» e, in via subordinata, lo stesso art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949 e l'art. 1, comma 55, della legge n. 247 del 2007, «laddove non prevedono che si applichi ai medesimi lavoratori agricoli [a tempo indeterminato] lo stesso trattamento previsto per i lavoratori agricoli a termine».

4.- Preliminarmente, devono essere esaminate le quattro eccezioni di inammissibilità prospettate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

4.1.- Secondo tale Istituto, le questioni sollevate sarebbero inammissibili, in primo luogo, per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente non si sarebbe «fatto carico di motivare in ordine alla concreta impossibilità degli assicurati nel giudizio *a quo* di ottenere l'indennità di disoccupazione agricola, applicando il principio [...] enunciato con la [...] sentenza n. 194/2017», principio secondo cui, poiché l'art. 32, primo comma, lettera a), della legge n. 264 del 1949, richiedendo un accredito «complessivo» di almeno 102 contributi giornalieri, esige soltanto che l'insieme dei contributi accreditati nei due anni di riferimento sia di 102 unità, ma non che queste siano suddivise tra tali due anni, nei casi in cui la cessazione involontaria del rapporto di lavoro intervenga alla fine dell'anno, «il lavoratore agricolo a tempo indeterminato potrà [...] ottenere l'indennità di disoccupazione agricola per l'anno “per il quale [essa] è richiesta” [...], dato che, pur in mancanza di contributi accreditati in tale anno, avendo lavorato per l'intero anno “precedente” [...], ha senz'altro conseguito, in tale solo anno, il necessario accredito “complessivo” di almeno 102 contributi giornalieri».

L'eccezione non è fondata.

Il giudice rimettente ha espressamente argomentato che le questioni sollevate «non riguarda[no] il [...] requisito contributivo» - il cui meccanismo di computo è stato chiarito dalla sentenza n. 194 del 2017 e che è «pacificamente sussistente e non contestato in capo ai ricorrenti» - ma che l'impossibilità di riconoscere a questi ultimi l'indennità di disoccupazione agricola discende, piuttosto, dal meccanismo di computo della durata della corresponsione di tale indennità, previsto dal censurato art. 32, primo comma, lettera a).

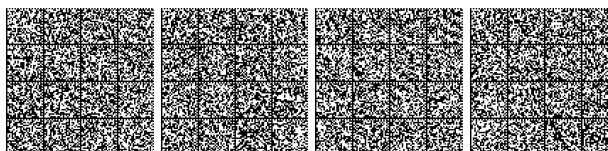
Ciò è sufficiente ai fini della motivazione sulla rilevanza, mentre la verifica della fondatezza o no di quest'ultimo assunto e, più in generale, di quello della «mancanza di una qualsiasi tutela contro lo stato di disoccupazione involontaria» dei lavoratori che si trovino nella situazione dei ricorrenti attiene, più propriamente, al merito delle questioni.

4.2.- Secondo lo stesso INPS, le questioni sollevate sarebbero «comunque irrilevant[i] qualora si volesse far riferimento alla disoccupazione agricola per l'anno 2009», poiché il rimettente non ha allegato la proposizione della relativa domanda amministrativa entro il 31 marzo dell'anno successivo 2010, «circostanza [...] che comporta ictu oculi l'improponibilità dell'azione giurisdizionale per ottenere l'indennità di disoccupazione agricola per l'anno 2009».

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione, la preventiva presentazione della domanda amministrativa costituisce, nelle controversie previdenziali e assistenziali che richiedano il previo esperimento del procedimento amministrativo, un presupposto dell'azione in sede giudiziaria, in mancanza del quale la stessa è improponibile (Cassazione, sezioni unite, sentenza 5 agosto 1994, n. 7269; sezione lavoro, sentenze 30 gennaio 2014, n. 2063, 27 dicembre 2010, n. 26146, 3 luglio 2007, n. 15012, 24 giugno 2004, n. 11756 e 12 marzo 2004, n. 5149).

È peraltro noto che, «[s]econdo un costante orientamento, l'accertamento della validità dei presupposti di esistenza del giudizio principale è prerogativa del giudice rimettente (sentenza n. 61 del 2012), mentre a questa Corte spetta verificare esclusivamente che la valutazione del giudice *a quo* sia avvalorata da “una motivazione non implausibile” (sentenza n. 270 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 34 del 2010) e che i presupposti di esistenza del giudizio “non risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti” nel momento in cui la questione è proposta (sentenze n. 262 del 2015 e n. 62 del 1992)» (così, da ultimo, la sentenza n. 170 del 2018, punto 2. del Considerato in diritto).



Questa Corte, «a tale riguardo, non può sostituire la propria valutazione a quella già compiuta dal giudice *a quo*, eventualmente anche in via implicita (sentenza n. 120 del 2015, punto 3.1. del Considerato in diritto), con il supporto di “argomenti non arbitrari” (sentenza n. 241 del 2016, punto 3.3. del Considerato in diritto)» (sentenza n. 53 del 2017, punto 2.1.1. del Considerato in diritto).

Nella specie, il rimettente ha precisato che i lavoratori ricorrenti «avevano presentato domanda di indennità di disoccupazione agricola rigettata dall'INPS per mancanza del requisito contributivo nel biennio anteriore alla cessazione del rapporto». L'esistenza della condizione di proponibilità dell'azione giudiziaria costituita da tale domanda amministrativa è, dunque, espressamente affermata dal giudice *a quo*. Lo stesso giudice, del resto, non ha ravvisato preclusioni all'esame della domanda giudiziaria di «indennità di disoccupazione per l'anno 2009». Infine, non risulta che, nel giudizio principale, l'INPS abbia eccepito l'inesistenza o la tardività della domanda amministrativa.

Per tali ragioni, la valutazione del giudice *a quo* in punto di rilevanza deve ritenersi, sotto l'aspetto preso in considerazione, non implausibile.

4.3.- Ad avviso dell'INPS, le questioni sollevate sarebbero inammissibili, in terzo luogo, poiché la «soluzione» prospettata nell'ordinanza di rimessione comporterebbe «un intervento di carattere additivo-manipolativo» tale da minare «l'intera architettura della tutela della disoccupazione in agricoltura».

L'eccezione non è fondata.

In proposito, è sufficiente rilevare che, con la sentenza n. 194 del 2017, questa Corte ha rigettato un'analogia eccezione di inammissibilità - sollevata, anche in quel caso, dall'INPS - reputando che «[l]a possibilità che il legislatore disciplini variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle diverse attività lavorative (sentenza n. 160 del 1974), non esclude che le differenze di trattamento tra le varie categorie di lavoratori debbano essere “razionalmente giustificabili”, in quanto fondate su “valide e sostanziali ragioni” [...] (sentenza n. 160 del 1974)», con la conseguente «necessità di verificare nel merito le scelte operate dal legislatore con riguardo al peculiare trattamento di disoccupazione previsto per i lavoratori (a tempo indeterminato) del settore agricolo» (punto 2.3. del Considerato in diritto).

4.4.- Sempre secondo l'INPS, infine, le questioni sollevate in via subordinata sarebbero inammissibili anche perché il giudice *a quo* non avrebbe «compiutamente ricostruito il quadro normativo applicabile», non avendo considerato che «il parametro delle 270 giornate non è più in vigore a seguito del disposto dell'art. 1, comma 2, del D.L. 108/1991, convertito in legge n. 169/1991», con la conseguenza che, per tutti gli operai agricoli, sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato, «la modalità di calcolo della durata e della misura dell'indennità ordinaria di disoccupazione agricola [...] è parametrata sulle 365 giornate dell'anno solare».

Neppure tale eccezione può essere accolta.

Il rimettente, dopo aver correttamente e sufficientemente preso in considerazione il contesto normativo, ha ritenuto in modo non implausibile che la norma censurata sia ancora in vigore e che il parametro annuo di riferimento delle 270 giornate si applichi al caso in questione.

5.- Nel passare allo scrutinio nel merito, si deve premettere che le questioni sollevate in via principale e in via subordinata devono essere esaminate, almeno in parte, congiuntamente.

Per tutte, la lamentata violazione degli artt. 3 e 38 Cost. discende essenzialmente dall'assunto, a esse comune, che il meccanismo di computo della durata dell'indennità di disoccupazione agricola previsto dal censurato art. 32, primo comma, lettera *a*), comporta la «mancanza di una qualsiasi tutela contro lo stato di disoccupazione involontaria» degli operai agricoli a tempo indeterminato licenziati dopo avere lavorato per 270 o più giornate.

Ciò premesso, tutte le questioni non sono fondate per le ragioni di seguito esposte.

5.1.- Come si è visto, in base all'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949, la durata della corresponsione dell'indennità di disoccupazione è pari alla differenza tra il «numero di 270» e il «numero delle giornate di effettiva occupazione prestate nell'anno» (sino a un massimo di 180 giornate). In tale modo, il lavoratore agricolo a tempo indeterminato, in base al consuntivo delle giornate di disoccupazione dell'anno trascorso, percepisce, l'anno successivo, l'indennità di disoccupazione per le giornate “non lavorate” in quello precedente.

In ragione di una tale modalità di determinazione delle giornate indennizzabili questa Corte ha affermato che «il regime peculiare del trattamento di disoccupazione per i lavoratori agricoli prevede l'erogazione dell'indennità nell'anno successivo a quello in cui si è verificato l'evento della cessazione del rapporto di lavoro (sentenza n. 53 del 2017)» (sentenza n. 194 del 2017, punto 3. del Considerato in diritto). Come sottolineato da questa Corte (sentenza n. 53 del 2017), le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno statuito che, per i lavoratori agricoli, l'indennità di disoccupazione ordinaria «si qualifica sostanzialmente come una forma di integrazione salariale concessa *ex post*» (sentenza n. 6491 del 1996).



La complessa e minuziosa ricostruzione dei dati normativi operata dal rimettente e la valutazione critica che lo stesso offre di una disciplina risalente e stratificata non esclude una diversa interpretazione delle disposizioni vigenti, tale da fornire una tutela ai lavoratori che, «licenziati verso la fine dell'anno [...], dopo aver lavorato per 270 giornate», restino privi di «qualsiasi tutela contro lo stato di disoccupazione involontaria».

Si può ritenere, infatti, che tali lavoratori ben possano vantare il diritto a ottenere l'indennità di disoccupazione agricola per l'anno successivo - nel caso del giudizio *a quo*, per il 2009 - nel corso del quale siano stati, anche per l'intera durata, disoccupati.

Con la sentenza n. 194 del 2017 questa Corte ha chiarito che il requisito contributivo dell'aver «conseguito nell'anno per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente un accredito complessivo di almeno 102 contributi giornalieri» deve essere inteso nel senso che tali contributi «possono essere accreditati al lavoratore anche in uno solo dei due anni “per il quale è richiesta l'indennità e nell'anno precedente”» (punto 3. del Considerato in diritto). Tale interpretazione dell'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949, «conforme» agli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., comporta dunque l'indennizzabilità - almeno sotto il profilo dell'esistenza del requisito contributivo - dell'anno successivo a quello in cui si è svolta l'attività lavorativa, anche quando esso sia privo, totalmente, di giornate “lavorate”.

All'accertamento del requisito contributivo non può non far seguito l'effettiva erogazione della prestazione che allo stesso corrisponde, argomento quest'ultimo posto al cuore delle questioni sollevate dal rimettente. Pertanto, anche quanto alla durata dell'erogazione dell'indennità di disoccupazione agricola prevista dall'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949, si deve intendere che il lavoratore licenziato alla fine dell'anno ottenga detta indennità, pur dopo aver raggiunto o superato le 270 giornate lavorate ed essere rimasto involontariamente privo di occupazione nell'anno successivo alla cessazione del rapporto di lavoro.

Rammentato che, per gli operai agricoli a tempo indeterminato, la compilazione degli elenchi nominativi è cessata dal 1° gennaio 1994, la previsione secondo cui la durata della corresponsione dell'indennità di disoccupazione agricola è pari, per gli stessi, alla «differenza tra il numero di 270 ed il numero delle giornate di effettiva occupazione prestate nell'anno» non è di alcun ostacolo al riconoscimento della stessa indennità per l'anno successivo a quello in cui si è svolta l'attività lavorativa fino al 31 dicembre (o, comunque, «oltre le 270 giornate»), che sia (eventualmente) privo di giornate “lavorate” (nel caso del giudizio *a quo*, per il 2009).

È appena il caso di precisare che, per le ricordate modalità di funzionamento della tutela contro la disoccupazione nel settore agricolo, anche in questo caso l'erogazione dell'indennità avrà luogo nell'anno successivo a quello per cui essa è richiesta (nel caso del giudizio *a quo*, nel 2010). Tale tempistica è, del resto, connaturale al carattere di sostanziale integrazione reddituale, proprio dell'indennità di disoccupazione agricola.

Da quanto precede discende quindi che, contrariamente a quanto mostra di ritenere il giudice *a quo*, l'art. 32, primo comma, lettera *a*), della legge n. 264 del 1949 non priva i lavoratori agricoli a tempo indeterminato, in situazioni rapportabili a quelle del giudizio *a quo* - estinzione del rapporto di lavoro «alla fine dell'anno e comunque oltre le 270 giornate all'anno» - dell'indennità di disoccupazione agricola e, quindi, del sostegno per lo stato di bisogno, delineato nella disciplina della previdenza contro tale evento.

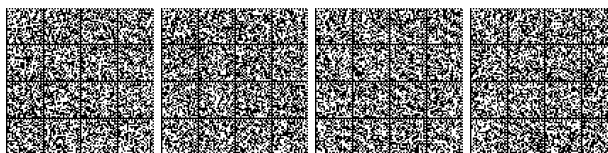
Nella direzione di una tutela - e non di una totale privazione della stessa - si deve orientare una interpretazione delle disposizioni censurate che consenta di erogare ai lavoratori agricoli, assunti a tempo indeterminato e poi licenziati «alla fine dell'anno e comunque oltre le 270 giornate all'anno», un sostegno previdenziale. Ciò porta a escludere che tali lavoratori siano discriminati, sia rispetto agli altri lavoratori assunti a tempo indeterminato, sia rispetto ai lavoratori agricoli assunti con contratto a tempo determinato.

5.2.- La previsione di una disciplina della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato, diversa rispetto a quella prevista per i lavoratori a tempo indeterminato degli altri settori produttivi e per i lavoratori agricoli a tempo determinato, non può ritenersi, di per sé, lesiva del principio di eguaglianza.

Questa Corte ha affermato «[l]a possibilità che il legislatore disciplini variamente la tutela contro la disoccupazione, al fine di adeguarla alla natura delle diverse attività lavorative (sentenza n. 160 del 1974)», con il limite che «le differenze di trattamento tra le varie categorie di lavoratori debbano essere “razionalmente giustificabili”, in quanto fondate su “valide e sostanziali ragioni” [...] (sentenza n. 160 del 1974)» (sentenza n. 194 del 2017, punto 2.3. del Considerato in diritto).

5.2.1.- Una giustificazione è ravvisabile, anzitutto, con riguardo alla previsione di una disciplina della disoccupazione dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato diversa e speciale rispetto a quella prevista per la generalità degli altri lavoratori a tempo indeterminato.

In proposito, si deve anzitutto osservare che anche il lavoro subordinato agricolo a tempo indeterminato non può non dirsi condizionato - almeno in alcuni casi e in una qualche misura - dalla stagionalità (sentenze n. 53 del 2017, n. 192 del 2005, n. 497 del 1988, n. 213 del 1986) e dagli agenti atmosferici e naturali in genere, elementi questi suscettibili di incidere sui ritmi produttivi e sull'attività lavorativa.





Lo speciale trattamento dei lavoratori agricoli in genere, inclusi quelli a tempo indeterminato, trova una «valid[a] e sostanzial[e] ragion[e]» giustificativa nelle peculiarità del settore produttivo dell'agricoltura rispetto a quelli dell'industria e del terziario, con riguardo sia ai ritmi e alle regole della produzione (che sono legati alla capacità biologica delle piante e degli animali di crescere, riprodursi e produrre, a loro volta, nell'ambiente), sia alla particolarità del mercato dei prodotti agricoli, sia, infine, allo stesso carattere primario del settore.

Tali peculiarità - suscettibili di incidere sul mercato del lavoro agricolo - giustificano, anche sul piano delle valutazioni di politica economica generale del legislatore (sentenza n. 497 del 1988), la previsione di un regime previdenziale contro la disoccupazione differenziato per il settore agricolo (quanto alla contribuzione, nonché quanto ai requisiti, al contenuto, all'entità, alla durata, alle modalità e ai tempi di erogazione del trattamento).

Da ciò si ricava l'impossibilità di instaurare un'utile comparazione, ai fini dell'art. 3 Cost., tra i due regimi che il rimettente pone a confronto.

Alla luce delle trasformazioni nel frattempo intervenute nell'organizzazione delle imprese agricole, il legislatore dovrà valutare se dettare una nuova disciplina dei trattamenti di disoccupazione dei lavoratori agricoli.

5.2.2.- Una giustificazione è ravvisabile, in secondo luogo, con riguardo alla differenziazione della tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli, rispettivamente, a tempo indeterminato e a tempo determinato.

Tali rapporti di lavoro si differenziano perché l'estinzione del primo si ha soltanto al verificarsi di circostanze non previste al momento della conclusione del contratto di lavoro, mentre il secondo nasce limitato nel tempo e si estingue alla data, già conosciuta dalle parti al momento della conclusione del contratto di lavoro, che ne definisce il termine di durata.

La diversità dei due rapporti di lavoro rende, in particolare, non irragionevole che la corresponsione dell'integrazione del reddito, in cui si sostanzia la tutela contro la disoccupazione dei lavoratori agricoli, venga stabilita, per i lavoratori a tempo determinato, per una durata corrispondente alle giornate "lavorate" anziché a quelle "non lavorate", come avviene per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato.

Da ciò si fa discendere, anche in questo caso, l'impossibilità di instaurare un'utile comparazione, ai fini dell'art. 3 Cost., tra i due regimi che il rimettente pone a confronto.

Tale impossibilità, del resto, trova conferma nel fatto che, mentre il regime previsto per i lavoratori agricoli a tempo determinato, attribuendo l'indennità per le giornate "lavorate", risulta più favorevole nei casi in cui il lavoratore lavori per la gran parte dell'anno, il regime previsto per i lavoratori agricoli a tempo indeterminato, attribuendo l'indennità per le giornate "non lavorate", è invece più favorevole nei casi in cui il lavoratore lavori, nell'arco dell'anno, per un numero più limitato di giornate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, primo comma, lettera a), della legge 29 aprile 1949, n. 264 (Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati) e dell'art. 1, comma 55, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 38 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

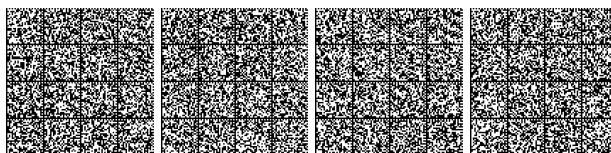
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 febbraio 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190030



## N. 31

*Sentenza 22 gennaio - 1° marzo 2019*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Imposte e tasse – Riserva allo Stato del maggior gettito derivante dalla revisione degli importi della tassa automobilistica.**

- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012); decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANO', Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

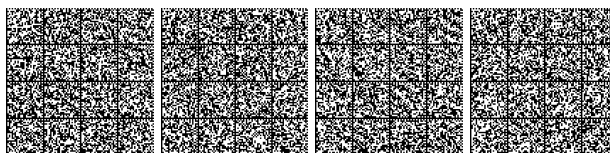
SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti sorti a seguito dei decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012) e 8 maggio 2017 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013), promossi dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 22-28 novembre 2016 e il 12-18 luglio 2017, depositati in cancelleria il 30 novembre 2016 e il 18 luglio 2017, iscritti rispettivamente al n. 6 del registro conflitti tra enti 2016 e al n. 7 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 22 novembre 2016 e depositato il successivo 30 novembre, la Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 6 del 2016) nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica del 23 settembre 2016.

1.1.- La Regione autonoma ricorrente premette che il decreto ministeriale impugnato interviene in un risalente contenzioso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, già oggetto dell'attenzione di questa Corte (sono citate le sentenze n. 82 del 2015, n. 144 del 2015 [*recte*: 2013], n. 95 del 2013, n. 99 e n. 118 del 2012).

L'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», ha difatti modificato il sistema tributario delle entrate regionali, riformulando l'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). Il nuovo sistema, sebbene dovesse entrare a regime dal 2010 (art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006), è rimasto a lungo inattuato, con la conseguenza che il «ritardo accumulato» ha determinato «una emergenza finanziaria in Sardegna» (è citata la sentenza n. 95 del 2013).

Solo nel luglio 2014 lo Stato, recependo indicazioni in tal senso (fornite, in particolare, dalla legge 16 ottobre 2012, n. 182, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012», che aveva stanziato le somme per le regolazioni contabili in favore della Sardegna, e dall'art. 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, recante «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali», convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64) ha stipulato l'accordo in materia di finanza di pubblica del 21 luglio 2014 ed ha regolato alcuni aspetti del rapporto economico-finanziario con la Regione autonoma; quindi, nel dicembre 2015, lo Stato e la Regione autonoma sono addivenuti ad una seconda intesa in cui hanno stabilito che «il saldo del maggior gettito spettante alla Regione per gli anni dal 2010 al 2015 in conseguenza dell'adozione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 8 della l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3, rispetto all'importo già attribuito, è erogato alla medesima in 4 annualità costanti a decorrere dall'anno 2016» (art. 3).

È da ultimo intervenuto il decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali) che ha attuato l'art. 8 dello statuto speciale prevedendo, all'art. 15, comma 1, che «[I]e compartecipazioni spettanti ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto alla Regione non possono essere oggetto di riserva erariale, salvo quanto previsto al comma 2», ai sensi del quale «[e]sclusivamente qualora intervengano eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione Autonoma della Sardegna, il gettito derivante dall'istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote determinati con legge statale può essere riservato allo Stato, a condizione che il medesimo gettito sia specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli eventi anzi detti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale». L'art. 18, inoltre, prevede che «[I]e disposizioni del presente decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010», coerentemente con il termine di entrata a regime del novellato art. 8 dello statuto speciale, già indicato dall'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006.

1.2.- È in questo contesto che è stato adottato il provvedimento impugnato.

Esso sarebbe asseritamente attuativo dell'art. 1, comma 235, della legge n. 296 del 2006 - che prevede la regolazione delle minori entrate per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano derivanti dalle esenzioni dal pagamento della tassa automobilistica per l'acquisto di veicoli meno inquinanti (cosiddetti "ecoincentivi") - e del comma 321 del medesimo articolo, che prevede l'innalzamento tariffario e la riserva allo Stato del maggior gettito della tassa automobilistica sui veicoli maggiormente inquinanti, a decorrere dall'anno 2007, disponendo, al contempo, una riduzione percentuale dei trasferimenti statali destinati alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano in ragione del maggior gettito derivante dal predetto tributo. Il successivo comma 322, così come il comma 235 per le minori entrate, ha quindi rinviato a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle regolazioni finanziarie delle maggiori entrate nette derivanti dall'attuazione delle norme di cui al comma 321 e dei criteri per la corrispondente riduzione dei trasferimenti dello Stato alle sopra dette autonomie.



In (pretesa) attuazione di queste disposizioni, il provvedimento impugnato indica quindi, le somme che le Regioni e le Province autonome che riscuotono il tributo devono rimettere all'erario, quale maggior gettito derivante dall'aumento tariffario del comma 321, detratto il minor gettito derivante dal comma 235.

Per la Regione autonoma Sardegna il maggior gettito così determinato sarebbe pari alla somma di euro 4.481.085,69.

L'art. 2 del decreto in esame prevede, inoltre, che tali importi, in assunto spettanti all'erario, debbano essere versati dalle Regioni entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto in *Gazzetta Ufficiale* e che, ove tale versamento non sia effettuato, la Ragioneria generale dello Stato sia tenuta «al recupero mediante corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali destinati a ciascuna regione e provincia autonoma, le cui autorizzazioni di spesa risultano iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze [...]».

2.- Ciò premesso, in ordine al “tono costituzionale” del conflitto, la Regione autonoma Sardegna evidenzia che il provvedimento impugnato riserva all'erario il maggior gettito derivante dall'aumento di un tributo il quale, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *m*), dello statuto speciale, è compartecipato per i sette decimi dalla Regione autonoma Sardegna, sottraendole, in tal modo, risorse che statutariamente le spettano. Sarebbe dunque pregiudicata l'autonomia finanziaria regionale che l'art. 7 dello statuto speciale riconnette al regime delle compartecipazioni erariali di cui al successivo art. 8.

2.1.- La ricorrente anzitutto lamenta la violazione degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e degli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione.

Assume infatti che la riserva erariale disposta con detto decreto ministeriale sarebbe illegittima dal momento che l'art. 8 dello statuto speciale non contempla alcuna ipotesi derogatoria del regime di compartecipazione fissa alle entrate. Le riserve statali infatti non sarebbero previste né nella formulazione vigente, né in quelle precedenti, con la conseguenza che ogni atto che esclude un tributo dalla compartecipazione sarebbe illegittimo per violazione dello stesso art. 8 e, indirettamente, dell'art. 7.

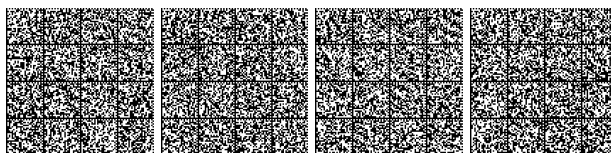
Al riguardo, difatti, questa Corte ha avuto modo di affermare che «[d]iversamente dallo statuto della Regione siciliana [...], non risultano riserve integrali allo Stato previste dallo statuto della Regione autonoma Sardegna. Pertanto, la denunciata mancata attribuzione a tale Regione degli importi corrispondenti all'applicazione delle quote fisse di compartecipazione previste dall'art. 8 dello statuto speciale in relazione ai diversi tributi [...] contrasta con l'evocato parametro statutario» (sentenza n. 241 del 2012).

Per le medesime ragioni risulterebbero violati altresì gli artt. 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., che riconoscono e tutelano l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni e, in particolare, delle autonomie speciali, con specifico riferimento alla Regione autonoma Sardegna.

2.2.- Sarebbero inoltre violati gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016 - anche in riferimento ai predetti artt. 7 e 8 dello statuto speciale - che recano norme di attuazione dell'art. 8 da ultimo menzionato. Secondo questa Corte, infatti, le norme di attuazione degli statuti speciali «possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari» (sentenza n. 51 del 2006) e, pertanto, possono essere evocati nel giudizio per conflitto d'attribuzione tra enti. In base a dette disposizioni, il regime delle compartecipazioni non può essere derogato, salvo il ricorrere di «eventi eccezionali e imprevedibili» e nel rispetto di alcuni oneri sostanziali e procedurali che non sarebbero stati rispettati nel caso di specie. In particolare, la riserva può essere disposta solo su nuovi tributi o su maggiorazioni di aliquote di tributi preesistenti, con salvezza del gettito già previsto in favore della Regione autonoma; lo Stato deve dare alla Regione autonoma previa comunicazione della volontà di disporre una riserva su tali maggiori entrate; il gettito deve essere specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli «eventi eccezionali e imprevedibili» che giustificano la riserva erariale; la riserva deve essere temporalmente delimitata e distintamente contabilizzata nel bilancio statale.

Secondo la ricorrente, peraltro, il menzionato contrasto sarebbe maggiormente evidente considerando che le disposizioni di attuazione del novellato art. 8 dello statuto speciale producono effetti dal gennaio 2010, vale a dire dalla data in cui il nuovo sistema delle entrate regionali avrebbe dovuto entrare a regime, ai sensi dell'art. 1, comma 838, della legge n. 296 del 2006.

2.3.- La riserva erariale delle entrate compartecipate dalla Regione autonoma Sardegna sarebbe inoltre lesiva del principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 117 Cost., in relazione alle intese stipulate tra lo Stato e la Regione autonoma aventi ad oggetto «Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna per il coordinamento della finanza pubblica», del 10 dicembre 2015, e «Accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica», del 21 luglio 2014.



Con l'art. 3 dell'accordo del dicembre del 2015, lo Stato si sarebbe infatti obbligato a liquidare alla Regione, in quattro quote annuali, il maggior gettito tributario compartecipato non ancora trasferito alla Regione autonoma Sardegna, recependo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sulla cogenza del regime di compartecipazione delle entrate erariali e auto-obbligandosi a restituire qualunque cespite fosse stato escluso da tale regime. Conseguentemente, lo Stato non potrebbe incamerare somme oggetto di compartecipazione della Regione autonoma Sardegna.

La riserva erariale sarebbe inoltre in contrasto anche con l'accordo del luglio del 2014 in cui lo Stato aveva riconosciuto gli effetti della riforma del regime delle entrate sulle capacità di spesa della Regione autonoma Sardegna, superando il precedente regime del "patto di stabilità interno". Il mancato riconoscimento di parte delle risorse compartecipate comporterebbe necessariamente l'illegittima compressione della capacità di spesa della Regione, posto che «è di palmare evidenza che [...] il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata» (è richiamata la sentenza n. 118 del 2012).

La lesione del principio di leale collaborazione è inoltre dedotta in ragione della violazione di un'intesa «senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione necessari per superare l'intesa già raggiunta», ciò che «determina una lesione del principio di leale collaborazione», dal momento che le intese «rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio», e che «il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sono richiamate le sentenze n. 58 del 2007 e n. 31 del 2006).

Detti principi, affermati in casi nei quali l'intesa era intervenuta in un ambito materiale riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale, dovrebbero a maggior ragione trovare applicazione al caso in esame, in cui, da un canto, rilevano le speciali prerogative della Regione autonoma Sardegna e, dall'altro, questa Corte, facendo espressamente riferimento anche all'intesa del 21 luglio 2014, ha riconosciuto un particolare rilievo agli accordi in materia di finanza pubblica intervenuti tra lo Stato e le autonomie speciali (si richiama la sentenza n. 19 del 2015).

Peraltro, la violazione del principio di leale collaborazione non potrebbe essere esclusa dal fatto che lo schema del decreto ministeriale impugnato è stato esaminato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. In quella sede, difatti, la Regione autonoma ricorrente, nel corso della seduta della Commissione affari finanziari della Conferenza dell'8 giugno 2016, ha fatto presente «la non applicabilità della norma [ovverosia del comma 321] alla Regione Sardegna», come risulta dal verbale della Commissione.

2.4.- La deroga al regime di compartecipazione prevista dal decreto impugnato violerebbe anche gli artt. 54 e 56 dello statuto speciale, in quanto modificherebbe le disposizioni statutarie e le norme di attuazione sull'autonomia economico-finanziaria della Regione autonoma senza rispettare gli speciali procedimenti ivi previsti.

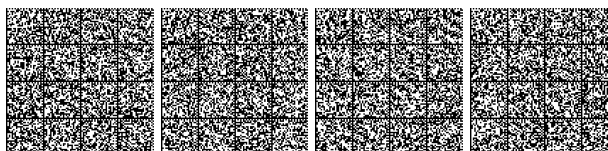
2.5.- Infine, per completezza, la ricorrente osserva che non potrebbe obiettarsi che l'atto impugnato si è limitato a dare applicazione ai commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, che hanno istituito la riserva erariale delle entrate derivanti dall'innalzamento dell'aliquota sulla tassa automobilistica per i veicoli maggiormente inquinanti, dal momento che essi sarebbero divenuti inefficaci nei confronti della ricorrente con l'accordo del dicembre 2015, o, al più, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 114 del 2016.

Con l'accordo del dicembre 2015 e con la successiva emanazione delle norme di attuazione statutaria, infatti, lo Stato avrebbe integralmente recepito le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sulla cogenza del regime di compartecipazione delle entrate da parte della Regione autonoma Sardegna, auto-obbligandosi a restituire qualunque cespite fosse stato escluso da tale regime. Ne conseguirebbe che il comma 321, a far data dal 2010 (decorrenza stabilita dal d.lgs. n. 114 del 2016, come si è visto), non è applicabile alla Regione autonoma Sardegna.

In particolare, il d.lgs. n. 114 del 2016 avrebbe parzialmente abrogato il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui disponeva la riserva erariale per i tributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per le annualità dal 2010 in poi.

2.6.- In via subordinata, la Corte costituzionale, qualora ritenesse che l'art. 1, comma 321, non sia stato abrogato dal d.lgs. n. 114 del 2016, dovrebbe interpretare la medesima disposizione in senso costituzionalmente orientato, vale a dire escludendo dalla riserva erariale le Regioni a statuto speciale il cui ordinamento non consente deroghe al regime di compartecipazione ai tributi. Conseguentemente, la riserva erariale non potrebbe più applicarsi alla Regione autonoma ricorrente.

Detta interpretazione comporterebbe, innanzitutto, che il decreto impugnato avrebbe violato il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 unitamente ai parametri già indicati; inoltre a voler considerare tuttora vigente il suddetto comma 321, persisterebbe la lesione dell'autonomia economico-finanziaria garantita alla ricorrente dallo statuto speciale (artt. 7 e 8, nonché art. 54, che assicura la "rigidità" della fonte statutaria), dalle norme di attuazione statutaria (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, anche alla luce dell'art. 56 dello statuto speciale, che prescrive il particolare procedimento di approvazione delle norme di attuazione), dagli artt. 5, 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., e dalle intese stipulate con lo Stato, per quanto in precedenza illustrato.



2.7.- In via ulteriormente subordinata, e quindi, qualora la Corte ritenesse non solo vigente e quindi applicabile alla Regione autonoma Sardegna il menzionato art. 1, comma 321, per le annualità dal 2010, ma altresì di doverlo interpretare in modo difforme da quanto dianzi prospettato, la ricorrente sollecita la medesima Corte a sollevare innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale del suddetto articolo.

Il d.lgs. n. 114 del 2016, attuativo dello statuto, avrebbe difatti determinato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta della precedente disposizione di legge statale (è citata la sentenza n. 13 del 1974 secondo la quale «è bensì vero - in linea di principio - che, nel vigente ordinamento, il sopravvenire di nuove norme [...] dotate [...] di forza giuridica prevalente rispetto a quella delle leggi formali ordinarie, determina l'invalidazione delle norme anteriori che divengano con esse incompatibili» e «[t]ale è certamente il caso delle relazioni tra la preesistente legislazione statale e le competenze legislative attribuite alle Regioni» dalla novellazione degli statuti speciali o delle norme di attuazione statutaria).

Conseguentemente, il decreto ministeriale impugnato lederebbe le attribuzioni costituzionali e statutarie connesse all'autonomia economico-finanziaria della Regione autonoma Sardegna, non solo per quanto in precedenza illustrato, ma anche in ragione della sopravvenuta illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006 che, se interpretato diversamente da quanto sopra prospettato, sarebbe incompatibile con l'art. 8 dello statuto speciale e con gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, per le ragioni già illustrate.

3.- Con atto depositato il 3 gennaio 2017, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o infondato.

3.1.- Il resistente eccepisce anzitutto l'inammissibilità del conflitto, in quanto il decreto impugnato sarebbe dichiaratamente attuativo dell'art. 1, commi 235, 321 e 322 della legge n. 296 del 2007: le censure ad esso mosse investirebbero in realtà le disposizioni normative di cui farebbero applicazione, nella parte in cui riserverebbero allo Stato il maggior gettito derivante dall'incremento delle tasse automobilistiche, pur in difetto del requisito del vincolo di destinazione specifica statutariamente previsto ai fini della legittimità della riserva. Il ricorso mirerebbe pertanto a eludere i termini decadenziali previsti per l'impugnativa delle norme di legge su cui si fondano i poteri esercitati con l'atto oggetto del conflitto, rendendo quest'ultimo inammissibile secondo i principi affermati da questa Corte (è citata la sentenza n. 472 del 1995). D'altronde, la ricorrente non avrebbe impugnato i decreti relativi alle precedenti annualità.

Per tali motivi, difatti, un analogo conflitto proposto dalla Regione Siciliana avverso il decreto ministeriale relativo agli anni 2006 e 2007 è stato dichiarato inammissibile con la sentenza n. 144 del 2013.

Inoltre, sempre in punto di inammissibilità, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la ricorrente avrebbe avuto piena consapevolezza del contenuto del decreto e delle modalità della regolazione finanziaria da esso operata, trattandosi di atto frutto della concertazione con la medesima Regione, in quanto adottato a seguito dell'intesa del 7 luglio 2016 raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

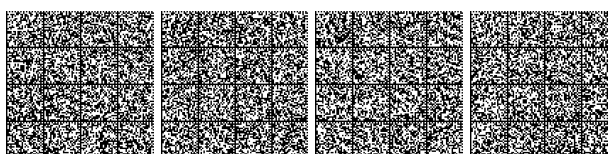
Infine, prosegue il resistente, la partecipazione regionale all'*iter* formativo del decreto escluderebbe altresì il pregiudizio alle disponibilità regionali di cassa, non avendo fornito la ricorrente alcuna specificazione a riguardo ed anzi essendo errata, per eccesso, l'indicazione dell'importo compensato pari, in realtà, ad euro 3.136.759,98. In proposito questa Corte ha sottolineato la necessità che l'intervento statale produca una grave alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e l'insieme dei mezzi per farvi fronte (si citano al riguardo le sentenze n. 127 del 2016, n. 29 del 2004, n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994).

3.2.- Nel merito, il ricorso sarebbe comunque infondato.

Il provvedimento impugnato, così come le norme primarie che attua, stabiliscono un meccanismo di mera regolazione finanziaria volto a compensare le minori entrate derivanti a Regioni e Province autonome dall'introduzione dei cosiddetti ecoincentivi con le maggiori entrate nette derivanti dall'incremento della tassa automobilistica regionale e a stabilire la correlativa riduzione dei trasferimenti erariali regionali. Da ciò conseguirebbe la non fondatezza di tutte le censure.

I commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 costituirebbero, infatti, disposizioni di coordinamento tra finanza regionale e statale in linea con gli artt. 7 e 8, lettera *m*), dello statuto speciale, i quali prevedono, rispettivamente, che l'autonomia finanziaria sia coordinata con quella dello Stato e che alla Regione autonoma Sardegna spettano i sette decimi delle entrate erariali, tra le quali continua ad annoverarsi la tassa automobilistica (si citano le sentenze n. 199 del 2016 e n. 288 del 2012). In sostanza, difatti, le disposizioni della legge n. 296 del 2006 sostituiscono con il maggior gettito della tassa automobilistica, direttamente riscossa e accertata dalle Regioni, una quota pari di trasferimenti erariali diretti.

Per le medesime ragioni sarebbe infondata anche la dedotta violazione dell'art. 15 del d.lgs. 114 del 2016 che disciplina le riserve di gettito allo Stato dei nuovi tributi o degli incrementi di tributi esistenti, ribadendo i consueti criteri dell'eccezionalità, temporaneità, del vincolo di destinazione e della separatezza contabile di tale riserva. Detto parametro sarebbe irrilevante nel caso in esame, in cui non si discute di una riserva statale di un incremento dell'aliquota, bensì, come dianzi chiarito, di una norma di coordinamento tra incremento delle aliquote della tassa automobilistica e trasferimenti erariali diretti.



Sarebbero parimenti irrilevanti gli accordi finanziari tra Stato e Regione autonoma Sardegna del luglio 2014 e del dicembre 2015, i quali non avrebbero trattato la questione del maggior gettito della tassa automobilistica, vigente dal 2006, che sarebbe quindi rimasta materia estranea ad essi.

Destituita di fondamento sarebbe anche la censura relativa alla mancata previa intesa tra Stato e Regione ricorrente, dal momento che il decreto impugnato è stato, al contrario, adottato previa intesa nella Conferenza Stato-Regioni, con il consenso anche della Regione autonoma Sardegna.

Alla luce dei rilievi che precedono, sarebbe superata altresì l'asserita lesione degli artt. 54 e 56 dello statuto speciale, dal momento che la legge n. 296 del 2006 avrebbe soltanto dettato disposizioni di coordinamento finanziario tra Stato e Regione, in conformità all'art. 7 del medesimo statuto, e non avrebbe provveduto a modificarlo.

Peraltro, la menzionata legge, con l'art. 1, comma 834, ha apportato modifiche allo statuto speciale relative al regime delle entrate regionali ed è anteriore di dieci anni al menzionato d.lgs. n. 114 del 2016, per cui non potrebbe essere considerata come una modifica delle norme di attuazione da questo revocate.

Per questo motivo sarebbe infondato anche l'ulteriore motivo di ricorso, proposto in via subordinata, in cui si sostiene la sopravvenuta inefficacia dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006, in conseguenza dell'entrata in vigore, con effetto dal 1° gennaio 2010, dell'art. 15 del d.lgs. n. 114 del 2016: innanzitutto, in quanto non esisterebbe la categoria dell'inefficacia sopravvenuta, ma quella della abrogazione tacita, o implicita o per incompatibilità (art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile), di cui, peraltro, non ricorrerebbero gli estremi; inoltre, in quanto il menzionato art. 15 riprodurrebbe i criteri dell'eccezionalità, della temporaneità, del vincolo di destinazione e della separazione contabile della riserva di gettito allo Stato dei nuovi tributi o degli incrementi di tributi esistenti. Dal momento che detti principi erano già immanenti nel sistema, la Regione autonoma avrebbe dovuto tempestivamente impugnare l'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006.

Né sarebbe possibile optare per l'interpretazione, auspicata dalla ricorrente, dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006, nel senso che esso si riferisca a tutte le Regioni e Province autonome, ad esclusione della Regione autonoma Sardegna, perché l'incremento della tassa automobilistica è stato applicato in tutto il territorio, e dunque anche la correlata disposizione di coordinamento relativa ai trasferimenti erariali diretti dovrebbe essere di portata generale.

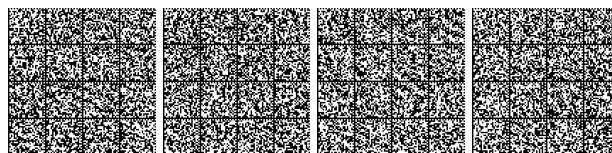
Infine, sarebbe infondato anche l'ultimo motivo di ricorso. La categoria dell'illegittimità costituzionale "sopravvenuta" potrebbe difatti essere configurata solo a fronte del mutamento successivo di norme di rango costituzionale, che rendano incompatibile con la Costituzione una precedente norma di legge ordinaria. Nel caso di specie, invece, il contrasto si sarebbe avuto con l'art. 15 del d.lgs. n. 114 del 2016 che è norma di attuazione contenuta in una "legge rinforzata".

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006, che la ricorrente auspica che questa Corte sollevi innanzi a sé, sarebbe, comunque, manifestamente infondata in quanto la sopravvenuta norma di attuazione fu discussa e approvata dalla Commissione paritetica nella vigenza dell'art. 1, comma 321, sicché dovrebbe ritenersi che tale ultima disposizione sia stata ritenuta compatibile anche con il nuovo sistema delle norme di attuazione statutaria che si andava ad introdurre. A voler ritenere diversamente, la riforma delle norme statutarie sarebbe stata la sede propria per prevedere specificamente limitazioni all'applicazione alla Regione autonoma Sardegna del più volte menzionato art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006.

4.- Con successivo ricorso spedito per la notificazione il 12 luglio 2017 e depositato il successivo 18 luglio, la Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione (reg. confl. enti n. 7 del 2017) nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 110, serie generale, del 13 maggio 2017, adducendo le medesime motivazioni spese a sostegno dell'impugnativa del precedente decreto.

In particolare, ha specificato che il provvedimento impugnato si riferisce all'anno 2013 e riguarda anche l'aumento delle tasse per i motocicli, in base al principio di sostenibilità ambientale dei veicoli, previsto dall'art. 2, commi 63 e 64, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, e che la somma che la Regione Sardegna deve riversare allo Stato per la suddetta annualità ammonta a euro 2.817.523,18.

Ha, inoltre, precisato che la stessa Regione autonoma, nel corso della seduta della Conferenza Stato-Regioni del 30 marzo 2017, nella quale si è esaminato lo schema del decreto impugnato, ha dichiarato, come risulta dal verbale «che il provvedimento non dovrebbe comprendere la propria Regione in quanto sarebbe in violazione delle norme attuative dello Statuto di cui agli articoli 15 e 18 del d.lgs. n. 114/2016 [...], dove si stabilisce l'inapplicabilità alla Sardegna, a far data dal 2010, delle riserve erariali sulle compartecipazioni spettanti alla Regione, salvo che intervengano eventi eccezionali e imprevedibili».



5.- Con atto depositato il 17 agosto 2017, si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o infondato.

5.1.- Il resistente evidenzia, in particolare, che il provvedimento impugnato si differenzia dal decreto relativo all'annualità 2012 già oggetto di separato conflitto, in quanto sarebbe attuativo soltanto dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 e non anche dei commi 235 e 236 della medesima legge, essendo venute meno le agevolazioni previste da queste ultime disposizioni.

Ha quindi puntualmente replicato al ricorso, in ordine all'ammissibilità e alla fondatezza, con motivazioni sostanzialmente coincidenti con quelle addotte in relazione al ricorso reg. confl. enti n. 6 del 2016, evidenziando l'inconferenza e la non adeguata motivazione dei parametri di cui agli artt. 116, 117 e 119 Cost.

6.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione autonoma Sardegna ha depositato un'unica memoria per entrambi i ricorsi, in cui ha replicato alle difese avversarie.

6.1.- In generale, in ordine all'eccezione di inammissibilità dei conflitti, in quanto gli atti impugnati sarebbero meramente attuativi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2007, la Regione autonoma ricorrente evidenzia la peculiarità del quadro normativo che la riguarda e, in particolare, l'inconferenza della richiamata sentenza n. 144 del 2013 che ha dichiarato inammissibile il ricorso della Regione Siciliana avverso analogo decreto.

Successivamente alla legge n. 296 del 2006, ma anteriormente ai decreti impugnati, infatti, sono intervenuti gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, recanti norme di attuazione dello statuto speciale applicabili dal 1° gennaio 2010.

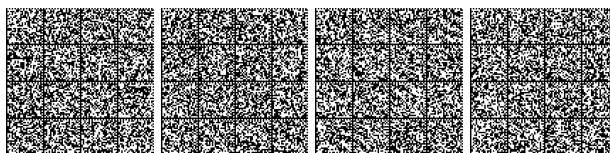
In considerazione della peculiare forza di legge di dette disposizioni di attuazione, che hanno disposto che le partecipazioni regionali alle entrate erariali non possano essere oggetto di riserva a partire dal 2010, dovrebbe trarsi una delle seguenti conseguenze: o che il d.lgs. n. 114 del 2016 ha abrogato parzialmente l'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006 «nella parte in cui (ancorché illegittimamente) pretendeva di applicarsi anche alla Regione Sardegna»; o che la legge n. 296 del 2006 deve interpretarsi nel senso che la riserva erariale non possa applicarsi alle Regioni autonome le cui norme statutarie o di attuazione statutaria non consentano l'imposizione della riserva erariale. In entrambi i casi, ad ogni modo, non sarebbe la legge n. 296 del 2006 a menomare le attribuzioni della ricorrente, bensì direttamente i decreti impugnati, i quali, dunque, sarebbero stati ammissibilmente posti a fondamento del conflitto.

In via ulteriormente subordinata, inoltre, la difesa regionale ha dedotto la sopravvenuta illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006, per contrasto con gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, anche in riferimento alle norme statutarie di cui costituiscono attuazione.

Pertanto, qualora questa Corte ritenesse che le menzionate disposizioni di attuazione non producano effetto nei confronti delle riserve erariali pre-istituite, detta interpretazione contrasterebbe con il principio in base al quale gli atti giuridici devono essere applicati prediligendone l'interpretazione che ne salvaguarda l'efficacia; equivarrebbe inoltre a consentire allo Stato di sottrarsi senza alcuna conseguenza o responsabilità al rispetto degli accordi intercorsi con la Regione, con conseguente violazione del dovere di leale collaborazione. La ricorrente ha quindi puntualmente replicato alle deduzioni avversarie fondate su tali premesse.

6.2.- La Regione autonoma Sardegna contesta inoltre l'affermazione in base alla quale essa avrebbe prestato il proprio assenso all'imposizione di riserve erariali sul gettito compartecipato nella fase di concertazione conclusasi con l'intesa. Per quanto riguarda il d.m. 21 settembre 2016, come già dedotto in ricorso, la Commissione affari finanziari della Conferenza Stato-Regioni, nella seduta dell'8 giugno 2016, aveva fatto presente «la non applicabilità della norma [ovverosia del comma 321] alla Regione Sardegna», come risulta dal verbale della Commissione. La Regione inoltre non aveva partecipato alla riunione della Conferenza Stato-Regioni del 7 luglio 2016. In relazione al successivo d.m. 8 maggio 2017, nel corso della seduta della Conferenza Permanente Stato-Regioni del 30 marzo 2017, nella quale è stato esaminato lo schema di decreto, la ricorrente ha dichiarato, come risulta dal verbale «che il provvedimento non dovrebbe comprendere la propria Regione in quanto sarebbe in violazione delle norme attuative dello Statuto di cui agli articoli 15 e 18 del D.lgs. n. 114/2016». Al momento di sancire l'intesa, come risulta dal verbale del 30 marzo 2017, inoltre non era presente il rappresentante della Regione autonoma Sardegna.

6.3.- Infine, la ricorrente nega di essere onerata della dimostrazione del grave pregiudizio alla finanza regionale per effetto dell'insufficienza delle risorse residue al netto della riserva, posto che non sarebbe questo l'oggetto della doglianza, bensì l'ingiustificata compressione delle attribuzioni statutarie in materia di autonomia economico-finanziaria. Inoltre, nessun rilievo avrebbe la possibilità di disporre misure di coordinamento della finanza pubblica che si imporrebbero anche alle autonomie speciali, posto che nella fattispecie si verte nel diverso tema delle riserve di gettito tributario in asserita deroga agli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016. Pertanto, né i decreti in esame né le norme che ne costituiscono il fondamento potrebbero essere considerate quali meccanismi di mera regolazione finalizzati «ad operare una compensazione tra le minori entrate derivanti alle regioni e province autonome dall'introduzione dei cosiddetti ecoincentivi (commi da 224 a 234), le maggiori entrate nette derivanti dall'attuazione del comma 321, ossia dall'incremento della tassa automobilista regionale, e la correlativa riduzione dei trasferimenti erariali alle regioni». Lo Stato, difatti, trattenendo l'extra-gettito dell'aumento della tassa automobilistica, stabilirebbe una riserva erariale mediante la riduzione dei trasferimenti erariali, come peraltro sostanzialmente ammesso anche dall'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio relativo al d. m. 8 maggio 2017.





La difesa regionale ha, infine, da un canto, contestato l'asserita irrilevanza degli accordi del 2014 e del 2015, dal momento che gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, che recepiscono detti accordi, hanno previsto il divieto di imporre riserve erariali e di trattenere somme a tale titolo a far data dal 1° gennaio 2010 così producendo effetti anche per il caso di specie; dall'altro, ha ribadito la dedotta violazione, in via di «estremo subordinate», degli artt. 54 e 56 dello statuto speciale per essere state apportate modifiche statutarie o delle norme di attuazione senza che si sia seguita la concertazione prevista da detti articoli.

7.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, nel giudizio iscritto al reg. confl. enti n. 6 del 2016, in prossimità dell'udienza pubblica.

Le misure di cui all'art. 1, commi da 224 a 236 e 321, della legge n. 296 del 2006 costituirebbero interventi di competenza esclusiva statale, sia perché emanate nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, secondo comma, lettera *s*), sia perché attuazione delle direttive europee in materia di sostituzione di autoveicoli inquinanti (art. 117, primo e secondo comma, lettera *a*, Cost.).

La coesistenza di incrementi ed esenzioni della tassa automobilistica ha comportato la necessità di regolare i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome attraverso i commi 235 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 e i successivi decreti interdipartimentali. In particolare, il d.m. 21 settembre 2016, provvedendo a dette regolazioni compensative, è stato adottato previa intesa, che risulterebbe unanime e incondizionata, nella Conferenza Stato-Regioni del 7 luglio 2016. Il rilievo della Commissione affari finanziari nella seduta dell'8 giugno 2016 sarebbe stato espresso in una fase istruttoria e non si sarebbe formalizzato in una clausola della delibera finale della Conferenza.

D'altronde, da una lettura coordinata della legge finanziaria 2007, emergerebbe che lo Stato intendeva attribuire alla Regione autonoma Sardegna, a partire dal 2010, i sette decimi del gettito della tassa automobilistica, ma non esonerarla dal concorso alla politica ambientale dello Stato, da attuarsi anche attraverso misure fiscali incidenti sul possesso degli autoveicoli. In questo contesto, l'impatto del d.lgs. n. 114 del 2016 e, in particolare, dell'art. 15 sull'assetto previgente sarebbe irrilevante: in primo luogo, perché la funzione meramente integrativa e interpretativa delle disposizioni di attuazione rispetto alle norme dello statuto speciale non potrebbe spingersi fino a stravolgere il senso di queste ultime; in secondo luogo perché nella fattispecie in esame non si discuterebbe di una riserva erariale di tributi regionali o a gettito regionale. Infatti, nell'ambito della devoluzione del gettito della tassa automobilistica alle Regioni, ivi compresa la Regione autonoma Sardegna, gli incrementi e le agevolazioni «ambientali» previsti per detta tassa sarebbero stati coordinati con il regime generale dei trasferimenti erariali, prevedendosi che alle esenzioni corrispondessero incrementi dei trasferimenti erariali e, per converso, che agli incrementi dell'aliquota corrispondessero uguali riduzioni dei trasferimenti. Spetterebbe quindi allo Stato l'eventuale extra-gettito, qualora gli incrementi dell'aliquota abbiano avuto un effetto più che proporzionale al decremento comportato dalle esenzioni, in quanto l'intera operazione dovrebbe avvenire ad invarianza di gettito.

Ha quindi concluso per l'inammissibilità o la non fondatezza del ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Con i ricorsi in epigrafe la Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitti di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012) e al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013).

1.1.- Dopo aver ripercorso i passaggi salienti del lungo contenzioso tra Stato e Regione autonoma Sardegna, già oggetto dell'attenzione di questa Corte e noto come «vertenza entrate», la Regione autonoma Sardegna, in entrambi i ricorsi, evidenzia che i provvedimenti impugnati riserverebbero all'erario il maggior gettito derivante dall'aumento della tassa automobilistica che, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera *m*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), come modificato dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», è partecipato per i sette decimi dalla Regione autonoma Sardegna. Ne deriverebbe la sottrazione di risorse che statutariamente le spettano.

La ricorrente anzitutto lamenta la violazione degli artt. 7 e 8 dello statuto speciale e degli artt. 116, 117 e 119 della Costituzione che presidiano l'autonomia economicofinanziaria della Regione autonoma Sardegna.



Assume, infatti, che la riserva erariale disposta con i menzionati decreti ministeriali sarebbe illegittima, dal momento che l'art. 8 dello statuto speciale non contempla alcuna ipotesi derogatoria al regime di compartecipazione fissa alle entrate. Le riserve statali non sarebbero previste né nella formulazione vigente, né in quelle precedenti di tale articolo, con la conseguenza che ogni atto che esclude un tributo dalla compartecipazione sarebbe illegittimo per violazione dello stesso art. 8 e, conseguentemente, dello stesso art. 7 dello statuto. Per le medesime ragioni risulterebbero altresì violati gli artt. 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., che riconoscono e tutelano l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni.

Sarebbero inoltre violati gli artt. 15 e 18 del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali) - anche in riferimento ai predetti artt. 7 e 8 dello statuto speciale - che recano norme di attuazione dell'art. 8 da ultimo menzionato. In base a dette disposizioni, il regime delle compartecipazioni non può essere derogato, salvo il ricorrere di «eventi eccezionali e imprevedibili» e il rispetto di alcuni oneri sostanziali e procedurali, requisiti insussistenti nel caso di specie, ad avviso della ricorrente.

La riserva erariale delle entrate compartecipate dalla Regione autonoma Sardegna, disposta con i provvedimenti impugnati, sarebbe inoltre lesiva del principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 117 Cost., in relazione alle intese stipulate tra lo Stato e la Regione autonoma, aventi ad oggetto «Accordo tra lo Stato e la Regione Autonoma della Sardegna per il coordinamento della finanza pubblica», del 10 dicembre 2015, e «Accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica», del 21 luglio 2014.

La deroga al regime di compartecipazione stabilita dai decreti impugnati violerebbe, infine, gli artt. 54 e 56 dello statuto speciale, in quanto modificherebbe le disposizioni statutarie e le relative norme di attuazione concernenti l'autonomia economicofinanziaria della Regione autonoma senza rispettare gli speciali procedimenti ivi previsti.

Peraltro, sempre secondo la ricorrente, non potrebbe obiettarsi che l'atto impugnato si sia limitato a dare applicazione ai commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. Le disposizioni che hanno istituito la riserva erariale delle entrate derivanti dall'innalzamento dell'aliquota sulla tassa automobilistica per i veicoli maggiormente inquinanti sarebbero, difatti, divenute inefficaci nei confronti della Regione autonoma Sardegna a seguito dell'accordo del 10 dicembre 2015 e della successiva emanazione delle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 114 del 2016, con i quali lo Stato avrebbe integralmente recepito le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sulla cogenza del regime di compartecipazione delle entrate con la Regione autonoma Sardegna e si sarebbe obbligato a restituire qualunque provento fosse stato escluso da tale regime.

In particolare, il d.lgs. n. 114 del 2016 avrebbe parzialmente abrogato il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui disponeva la riserva erariale per i tributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per le annualità a partire dal 2010.

1.2.- In via subordinata, la ricorrente propugna l'interpretazione dell'art. 1, comma 321, della legge n. 296 del 2006 in senso costituzionalmente orientato, vale a dire escludendo dalla riserva erariale le autonomie speciali il cui ordinamento non consenta deroghe al regime di compartecipazione ai tributi, quale sarebbe la Regione autonoma Sardegna. Detta interpretazione comporterebbe, innanzitutto, che i decreti impugnati avrebbero violato il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 unitamente ai parametri già indicati; inoltre, a voler considerare tuttora vigente il suddetto comma 321, persisterebbe la lesione dell'autonomia economico-finanziaria garantita alla Regione ricorrente dallo statuto speciale (artt. 7 e 8, nonché art. 54, che assicura la "rigidità" della fonte statutaria), dalle norme di attuazione statutaria (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016, anche alla luce dell'art. 56 dello statuto speciale, che prescrive il particolare procedimento di approvazione delle norme di attuazione), dagli artt. 5, 116, 117, terzo comma, e 119 Cost. e dalle intese stipulate con lo Stato, per quanto in precedenza illustrato.

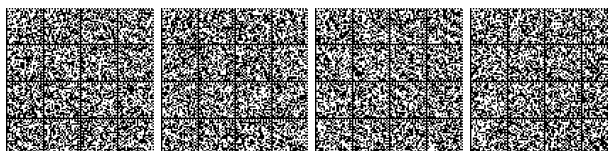
1.3.- In via ulteriormente subordinata - e, quindi, qualora questa Corte ritenesse non solo vigente e quindi applicabile alla Regione autonoma Sardegna il menzionato art. 1, comma 321, per le annualità a partire dal 2010, ma altresì di doverlo interpretare in modo difforme da quanto dianzi prospettato - la ricorrente sollecita questa Corte a sollevare innanzi a sé la questione di legittimità costituzionale del suddetto articolo.

2.- In considerazione della connessione soggettiva e oggettiva e della sostanziale identità delle censure proposte, i ricorsi vanno trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.- I conflitti sono ammissibili.

Non può essere accolta l'eccezione, avanzata dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la Regione autonoma Sardegna non avrebbe tempestivamente impugnato la legge n. 296 del 2006, della quale i decreti costituirebbero mera attuazione.

I ricorsi in esame, infatti, sono prospettati non in relazione alla lesività delle disposizioni legislative richiamate nella parte motiva dei decreti, bensì con riguardo al contrasto con le norme di attuazione dello statuto speciale (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016), vigenti al momento dell'emanazione dei decreti stessi.



Al riguardo, non appare conferente il richiamo della sentenza di questa Corte n. 144 del 2013, con cui è stata dichiarata l'inammissibilità del conflitto proposto dalla Regione Siciliana avverso il decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato 2 aprile 2012 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per gli anni 2006 e 2007, ai sensi dell'articolo 1, commi 235 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), relativo agli anni 2006 e 2007. Allora questa Corte ha ritenuto che le doglianze della Regione Siciliana, a differenza di quanto prospettato nei ricorsi in esame, fossero rivolte a un atto meramente attuativo dei commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, non tempestivamente impugnati, e quindi divenuti intangibili nella loro precettività, in quanto disposizioni ritenute applicabili, sin dal momento della loro emanazione, anche alla Regione Siciliana.

In sostanza, nel caso odierno, a parte l'identità delle disposizioni legislative richiamate nei decreti, risulta assolutamente differente il quadro normativo in cui detti decreti sono stati adottati - e a cui i ricorsi per conflitto di attribuzioni fanno riferimento - poiché viene censurato il preteso contrasto con disposizioni diverse dal citato art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 e a esso sopravvenute.

Non può essere accolta neppure l'eccezione d'inammissibilità sollevata dal resistente in ordine alla partecipazione della Regione alla Conferenza Stato-Regioni che avrebbe determinato l'acquiescenza alle decisioni maturate in quella sede.

Indipendentemente dai fatti in contestazione tra le parti, riguardanti le modalità di espressione del dissenso in Conferenza, nei giudizi per conflitto di attribuzioni l'eventuale «adesione della ricorrente all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, stante l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi (sentenze n. 130 del 2014, n. 275 del 2011, n. 95 del 2003)» (sentenza n. 36 del 2018).

4.- Nel merito, i ricorsi sono fondati in riferimento agli artt. 7, 8, 54 e 56 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna nonché agli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016.

4.1.- Ai fini della presente decisione non rileva la cronologia della cosiddetta "vertenza entrate" tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna che si è dipanata attraverso complessi orditi normativi e relative controversie a far data dall'anno 2011, vicende già illustrate da questa Corte nella sentenza n. 6 del 2019.

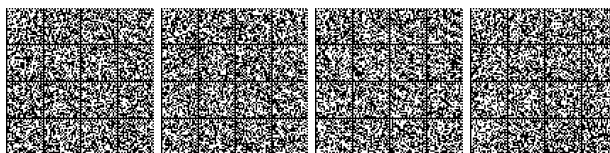
I conflitti in esame sono caratterizzati da una duplice modificazione statutaria riguardante la Regione autonoma Sardegna che, benché attuata in momenti diversi, ha trovato applicazione completa solo a decorrere dal 1° gennaio 2010: a) quella dell'art. 54 - ad opera dell'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano) -, il quale ha previsto per la parte finanziaria dello statuto un procedimento speciale; b) quella dell'art. 8 - a opera dell'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006 -, il quale al primo comma, lettera m), prevede una compartecipazione di sette decimi alle entrate erariali dirette o indirette pertinenti al territorio regionale. A tali modifiche si aggiungono gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016 che disciplinano il regime delle riserve erariali e la decorrenza della compartecipazione.

Prima dell'entrata a regime della modifica statutaria (1° gennaio 2010), il gettito della tassa automobilistica nella Regione autonoma Sardegna era, alla luce del previgente art. 8 dello statuto speciale, di totale spettanza erariale e non compartecipato, come oggi avviene, per i predetti sette decimi. Poiché il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 ha ridotto i trasferimenti in misura pari al maggior gettito derivante alle Regioni, quest'ultimo non veniva assoggettato, con riguardo alla ricorrente, a "riserva", essendo la Regione autonoma Sardegna esclusa in radice da ogni spettanza in ordine alla tassa in considerazione, come peraltro confermato dai decreti attuativi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 relativi alle annualità precedenti al 2010.

A partire da quest'ultima annualità, invece, il gettito della tassa automobilistica è compartecipato dalla Regione autonoma Sardegna e soggetto alle sole deroghe previste dall'art. 15 del d.lgs. n. 114 del 2016, successivamente intervenute.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, le norme di attuazione prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie: «le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha "carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983). Le predette norme di attuazione, pertanto, prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie [...] (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972)» (sentenza n. 341 del 2001).

I decreti in questione, emanati all'indomani dell'entrata in vigore delle suddette norme di attuazione statutaria, riguardano le annualità 2012-2013 e, dunque, rientrano nell'ambito applicativo - decorrente dal 1° gennaio 2010 - del combinato disposto dell'art. 8 dello statuto e dell'art. 14 delle norme di attuazione.



4.2.- Nel caso in esame, comunque, l'illegittimità dei decreti, nella parte riferita alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, deriva, indipendentemente dal principio di prevalenza della fonte, direttamente dal principio di successione delle leggi nel tempo, in ragione del loro patente contrasto con le norme di attuazione dello statuto speciale (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016), sopravvenute alla legge n. 296 del 2006 e in vigore al momento dell'emanazione dei suddetti decreti.

Infatti, questi ultimi non tengono conto, nelle rispettive tabelle C e B, del fatto che le regolazioni a carico della Regione autonoma Sardegna, di euro 3.136.759,98 per l'esercizio 2012 e di euro 2.817.523,18 per l'anno 2013, non possono essere effettuate, poiché l'art. 8, lettera *m*), dello statuto speciale fissa la compartecipazione regionale nella misura dei sette decimi del gettito del tributo in esame e l'art. 15, comma 1, delle norme attuative stabilisce che tale compartecipazione non può essere oggetto di riserva erariale. Ciò a eccezione delle ipotesi in cui, sussistendo «eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione Autonoma della Sardegna, il gettito derivante dall'istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote determinati con legge statale può essere riservato allo Stato, a condizione che il medesimo gettito sia specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli eventi anzi detti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale» (art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 114 del 2016).

Il successivo art. 18, comma 1, precisa inoltre che «[l]e disposizioni del presente decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010».

Alla luce di tale quadro normativo va condiviso l'assunto della ricorrente secondo cui le sono state sottratte risorse attribuite direttamente dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, con conseguente pregiudizio per l'autonomia finanziaria regionale presidiata dall'art. 7 del medesimo statuto.

I decreti impugnati, in quanto successivi ai predetti artt. 15 e 18, avrebbero dovuto, dunque, conformarsi alle previsioni di questi ultimi, con conseguente esclusione della Regione autonoma Sardegna dalla regolazione in esame.

È di tutta evidenza, infatti, che detta regolazione non è in alcun modo ascrivibile alle eccezionali ipotesi di deroga previste dall'art. 15, così come non v'è dubbio che la decorrenza dal 2010 prevista dall'art. 18 esclude qualsiasi interpretazione idonea a legittimare l'indebito prelievo statale.

5.- In definitiva, non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica, adottare nei confronti della Regione autonoma Sardegna le regolazioni contabili previste dai decreti ministeriali 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017, i quali devono essere pertanto annullati *in parte qua*.

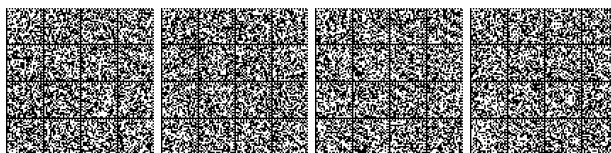
Restano assorbite le altre censure proposte dalla Regione autonoma ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara che non spettava allo Stato adottare il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012), di concerto con il Capo del dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Capo del dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, nella parte in cui la Regione autonoma Sardegna è chiamata a versare la somma di euro 3.136.759,98 sul capitolo 2368, art. 6, capo X, dell'entrata di previsione dello Stato, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali al suo recupero si provvede mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2790 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;*



2) annulla per l'effetto, in parte qua, il decreto indicato al punto che precede;

3) dichiara che non spettava allo Stato adottare il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'art. 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013), nella parte in cui la Regione autonoma Sardegna è chiamata a versare la somma di euro 2.817.523,18 sul capitolo 2368, art. 6, capo X, dell'entrata di previsione dello Stato, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali al suo recupero si provvede mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2790 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;

4) annulla per l'effetto, in parte qua, il decreto indicato al punto che precede.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190031

N. 32

*Ordinanza 8 gennaio - 1° marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Imposte e tasse – “Rottamazione-bis delle cartelle” (riapertura dei termini per i carichi affidati all’agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016; estensione ai carichi affidati all’agente della riscossione dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2017; riapertura dei termini per Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni per la sanatoria delle ingiunzioni fiscali notificate fino al 16 ottobre 2017).**

– del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), art. 1, commi 4 e 11-*quater*, convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

*Giudici :* Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Daria de PETRIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4 e 11-*quater*, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, promosso dalla Regione Toscana, con ricorso notificato il 2-9 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 febbraio 2018, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Regione Toscana, giusta delibera della Giunta regionale n. 34 del 24 gennaio 2018, con ricorso notificato il 2 febbraio 2018 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 6 febbraio 2018, ha impugnato l'art. 1, commi 4 e 11-*quater*, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172;

che la ricorrente deduce in particolare che:

- il comma 4 consente, per i tributi sia statali che regionali, di estinguere il debito senza corrispondere sanzioni comprese negli stessi carichi, interessi di mora e altre somme aggiuntive dovute sui contributi e premi di natura previdenziale, relativamente a tutti i carichi affidati agli agenti della riscossione: *a)* dal 2000 al 2016 a condizione che non siano stati oggetto di dichiarazioni rese ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, o che siano compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016, per i quali il debitore non sia stato ammesso alla definizione agevolata, in applicazione dell'alinea del comma 8 dell'art. 6 del d.l. n. 193 del 2016, esclusivamente a causa del tempestivo pagamento di tutte le rate degli stessi piani scadute al 31 dicembre 2016; *b)* dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2017;

- la disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto determinerebbe una riduzione di gettito che incide negativamente sul corretto esercizio delle funzioni costituzionalmente garantite dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., e primerebbe le amministrazioni meno tempestive ed efficienti; invaderebbe la competenza legislativa delle Regioni in relazione ai cosiddetti tributi propri e contrasterebbe con l'autonomia tributaria regionale, mentre, con riferimento agli altri tributi regionali (tributi propri derivati e addizionali), priverebbe ingiustificatamente l'amministrazione regionale di una fonte di entrata senza al contempo prevedere alcuna compensazione per quelle Regioni dimostrate virtuose nel recupero dei loro crediti tributari;

- il successivo comma 11-*quater* del medesimo art. 1 del d.l. n. 148 del 2017 consente di non aderire alla definizione agevolata di cui all'art. 6, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016 alle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni che utilizzano, per la riscossione coattiva, l'ingiunzione fiscale, ai sensi del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), con riferimento ai provvedimenti di ingiunzione fiscale notificati entro il 16 ottobre 2017 dagli enti stessi e dai concessionari della riscossione di cui all'art. 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali);

- la disposizione, non riconoscendo la medesima facoltà di scelta agli enti che utilizzano lo strumento del ruolo esattoriale per la riscossione coattiva, violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma, Cost., nonché l'art. 3 Cost.;

che, con atto depositato il 19 marzo 2018, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, premessa la perimetrazione dell'oggetto delle censure alla sola lettera *b)* del comma 4 dell'art. 1 - con esclusione, dunque della precedente lettera *a)* -, oltre che al successivo comma 11-*quater*, ha chiesto che sia dichiarato manifestamente infondato il ricorso della Regione Toscana, in quanto ripropone le medesime censure formulate avverso gli artt. 6 e 6-*ter* del d.l. n. 193 del 2016, ritenute infondate da questa Corte costituzionale con la sentenza n. 29 del 2018;

che, in data 18 dicembre 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, ribadendo le proprie argomentazioni e sottolineando, con specifico riferimento all'asserita contrazione delle entrate tributarie subite dalla Regione, come, in realtà, tra il 2016 ed il 2017 vi sarebbe stato un incremento del 14,75 per cento.



Considerato che il decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2016, n. 225, ha disposto la cosiddetta “rottamazione delle cartelle”, prevedendo, all’art. 6, la possibilità, senza distinzione tra i tributi statali e quelli regionali, della definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni compresi tra il 2000 e il 2016, alla cui stregua, aderendo alla procedura, i contribuenti pagano solo le somme iscritte a ruolo a titolo di capitale, di interessi legali e di remunerazione del servizio di riscossione, venendo così esentati dal pagamento di sanzioni comprese negli stessi carichi, interessi di mora e altre somme aggiuntive dovute sui contributi e premi di natura previdenziale;

che l’art. 6-ter dello stesso decreto-legge, poi, al comma 1, con riferimento alle entrate, anche tributarie, delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane e dei Comuni, non rimosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639 (Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato), relative al medesimo arco temporale indicato dal precedente art. 6, prevede la possibilità per gli enti territoriali in questione di disporre anche per esse la definizione agevolata;

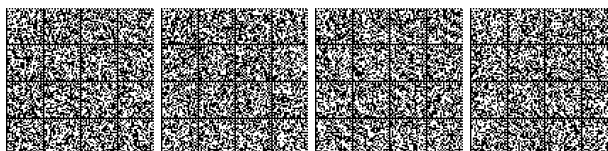
che, quanto all’art. 1 del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, oggetto delle questioni in esame, il comma 4 introduce la cosiddetta “rottamazione-bis”, con la quale, in sostanza, vengono riaperti i termini della rottamazione per i carichi affidati all’agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2016 (originariamente disciplinati dall’art. 6 del d.l. n. 193 del 2016), che non siano già stati oggetto di dichiarazioni rese ai sensi dell’art. 6, comma 2, del d.l. n. 193 del 2016, e per i carichi compresi in piani di dilazione in essere alla data del 24 ottobre 2016 per i quali il debitore non sia stato ammesso alla precedente definizione in assenza di regolarità dei pagamenti al 31 dicembre 2016, e viene estesa la rottamazione ai carichi affidati all’agente della riscossione dal 1° gennaio 2017 al 30 settembre 2017; inoltre, con il successivo comma 11-quater vengono riaperti i termini per Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni per deliberare l’omologa sanatoria delle ingiunzioni fiscali notificate fino al 16 ottobre 2017, già prevista nel ricordato art. 6-ter del d.l. n. 193 del 2016 per quelle notificate dal 2000 al 2016;

che, da ultimo, è intervenuta la cosiddetta “rottamazione-ter”, disciplinata dall’art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, in base al quale i debiti diversi da quelli di cui al successivo art. 5 risultanti dai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 possono essere estinti con il pagamento del capitale e degli interessi iscritti a ruolo (nonché dell’aggio, dei diritti di notifica della cartella di pagamento e delle spese esecutive eventualmente maturate), senza versare sanzioni comprese negli stessi carichi, interessi di mora e altre somme aggiuntive dovute sui contributi e premi di natura previdenziale, rimanendo, i rapporti con le precedenti definizioni agevolate, disciplinati al comma 25 del medesimo art. 3;

che, con la recente sentenza n. 29 del 2018, questa Corte, occupandosi delle disposizioni di cui agli artt. 6, commi 1 e 10, e 6-ter del d.l. n. 193 del 2016, ha ritenuto di ricondurre la disciplina della “rottamazione delle cartelle” alla materia della riscossione mediante ruoli, rilevando che «l’intervento del legislatore statale non è principalmente diretto a disciplinare i tributi e le relative sanzioni, e la stessa incidenza su queste ultime costituisce un passaggio ritenuto necessario in vista della finalità perseguita, che è quella della riorganizzazione della procedura esecutiva in questione»;

che, ricostruendo il contesto normativo - caratterizzato dallo scioglimento, a decorrere dal 1° luglio 2017, delle società del Gruppo Equitalia (ad eccezione di Equitalia giustizia *spa*), con la conseguente attribuzione delle relative funzioni all’Agenzia delle entrate-Riscossione -, detta pronuncia ha segnalato che l’introduzione della definizione agevolata consegue «alla rilevata necessità, per esigenze di finanza pubblica e per un corretto rapporto tra fisco e contribuente, “di ottimizzare l’attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l’organizzazione dell’Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l’effettività del gettito delle entrate e l’incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e per i fini di cui all’articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), e all’articolo 81, comma 1, della Costituzione”»;

che la finalità principale perseguita dal legislatore è dunque «quella di evitare che l’ente subentrante ad Equitalia si trovi già ad avere un pesante arretrato tale da condizionare l’avvio e l’attuazione della riforma strutturale» e «[s]i è in presenza, pertanto, di una riforma di sistema, sia pure limitata nel tempo, avente ad oggetto specificamente la riscossione mediante ruoli; una procedura caratterizzata da esigenze unitarie che impongono una disciplina centralizzata ed omogenea per tutte le Regioni e gli enti interessati», rispetto alla quale non può assumere rilievo il fatto che siano coinvolte anche le imposte “proprie” delle Regioni (sentenza n. 29 del 2018);



che tali argomentazioni rimangono pienamente valide nel caso in esame, cosicché ricorrono le condizioni che legittimano l'esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato del «coordinamento [...] del sistema tributario» ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e va quindi esclusa la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di autonomia finanziaria, con riferimento all'impugnato comma 4 dell'art. 1 del d.l. n. 148 del 2017;

che va anche negata - come nel caso precedentemente esaminato da questa Corte - l'asserita violazione dell'autonomia finanziaria "sostanziale" della Regione, in considerazione della mancata «prova del fatto che l'applicazione della norma impugnata determinerebbe una diminuzione del gettito dei tributi regionali, e in misura tale da comprometterne la funzionalità» (così come affermato già nella sentenza n. 29 del 2018), non potendosi ritenere sufficiente, a tal fine, la relazione del Dirigente regionale del Settore politiche fiscali e riscossione, la quale, peraltro, mette a confronto archi temporali delle annualità 2016 e 2017 non coincidenti nella durata e non trova riscontro nell'attestazione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione relativa alle somme riscosse per conto della Regione Toscana per gli anni 2016 e 2017;

che le considerazioni sin qui svolte inducono a ritenere manifestamente infondata anche la seconda questione promossa dalla Regione Toscana, avente ad oggetto il comma 11-*quater* del medesimo art. 1 del d.l. n. 148 del 2017, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, Cost.;

che, neanche sussiste la lamentata violazione dell'art. 3 Cost., poiché, come già chiarito sempre nella sentenza n. 29 del 2018, «la riforma ha un ambito specifico e limitato, che trova la sua *ratio* giustificatrice nell'affidamento della riscossione delle imposte ad Equitalia, prima, e all'ente ad essa succeduto, poi, tramite la emissione di ruoli. Da questo ambito rimane dunque estraneo il sistema dell'ingiunzione, che è gestito dagli enti impositori, direttamente ovvero tramite affidamento a terzi, ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446»;

che va quindi esclusa la violazione anche di tale parametro costituzionale, sia sotto il profilo della disparità di trattamento sia sotto quello della ragionevolezza, risultando «corretto che [rispetto a questa procedura esecutiva] sia stata rimessa agli stessi enti la scelta della estensione o meno della definizione agevolata, oltre alla relativa disciplina, nel rispetto dell'ordinario riparto di competenze» (sentenza n. 29 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11-*quater*, del d.l. n. 148 del 2017, convertito, con modificazioni, nella legge n. 172 del 2017, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 119, primo e secondo comma, e 3 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'1 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





n. 33

*Sentenza 24 gennaio - 4 marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Enti locali – Obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti o a 3.000 se montani – Individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per il suddetto esercizio associato.**

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), art. 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135; legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», art. 1, commi 110 e 111.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

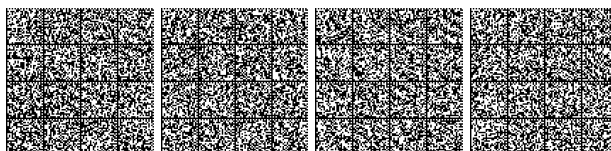
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, anche come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, nel procedimento vertente tra il Comune di Liveri e altri e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 20 gennaio 2017, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione del Comune di Liveri e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Aldo Sandulli per il Comune di Liveri e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 20 gennaio 2017 (r.o. n. 65 del 2017), il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 26 a 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, anche come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)».

Ad avviso del giudice rimettente, la normativa statale si porrebbe in contrasto, nel complesso, con gli artt. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 - e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma della Costituzione.

La normativa regionale contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale - e sesto comma, e 118 Cost., per aver pretermesso il necessario coinvolgimento degli enti locali nella individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

La normativa statale, in sintesi, stabilisce le funzioni fondamentali dei Comuni e prevede l'obbligo per i più piccoli di tali enti (quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti o a 3.000, se montani) di esercitare le predette funzioni in forma associata; la normativa regionale, in attuazione di una delle impugnate disposizioni statali, individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato, nonché le scadenze temporali per l'avvio di tale modalità di gestione.

2.- Il TAR rimettente è chiamato a decidere un ricorso introdotto congiuntamente da cinque Comuni campani e dalla Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali - ASMEL, associazione esponenziale degli enti locali: questi hanno impugnato la circolare del Ministero dell'interno del 12 gennaio 2015 n. 323, con la quale ai prefetti sono state impartite indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i Comuni inadempienti; i ricorrenti hanno altresì chiesto di accertare di non essere obbligati a quanto previsto dalle disposizioni di legge censurate. A sostegno del ricorso, i Comuni e l'associazione hanno dedotto che il provvedimento ministeriale sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa della illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stato adottato.

2.1.- In punto di rilevanza, l'ordinanza ritiene la decisione del ricorso strettamente dipendente dall'esito del giudizio di costituzionalità e ravvisa nel giudizio principale un *petitum separato* e distinto dalla questione di legittimità costituzionale.

L'ordinanza riconosce anche l'attualità dell'interesse a ricorrere, che permane «nonostante le intervenute proroghe del termine fissato dalla legge per l'attuazione dell'obbligo legale gravante sugli enti locali ricorrenti». Per un verso, il differimento del termine non inciderebbe sull'attualità della lesione, rimanendo comunque certo il momento in cui la stessa si realizzerà; per altro verso, la circolare impugnata imporrebbe precise attività prodromiche all'attuazione dell'obbligo legislativamente imposto, costituenti obblighi attuali sia al momento della proposizione del ricorso che dell'ordinanza di rimessione.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza ripercorre gli interventi normativi che hanno interessato la materia in esame e illustra partitamente le censure.

In particolare, il giudice rimettente sostiene la «carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge», richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost.: richiamando la sentenza n. 220 del 2013, evidenzia che le norme di cui all'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010 introdurrebbero una riforma ordinamentale giungendo a «delimitare in via definitiva l'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. e a «incidere sull'assetto organizzativo dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti prevedendo, in via definitiva, l'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali stesse». Pertanto, *in parte qua*, il d.l. n. 78 del 2010 non trarrebbe la propria legittimazione dalla necessità di disciplinare casi straordinari, bensì detterebbe «un'ordinaria disciplina ordinamentale degli enti locali, senza peraltro contenere misure di immediata applicazione»; tale profilo risulterebbe anche dalla previsione, contenuta nel comma 31-ter dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, di una «attuazione dilazionata nel tempo», confermata dalle ulteriori proroghe disposte. Infine, l'ordinanza ritiene che le medesime disposizioni non sarebbero «adeguatamente giustificate nemmeno sotto il profilo dei risparmi di spesa che si sarebbero potuti ottenere in virtù dell'intervento riformatore, risparmi che, nella specie, non risultano essere stati mai quantificati» (sono richiamati al riguardo dei passaggi della relazione tecnica presentata dal Governo alle Camere, riferiti rispettivamente al testo originario dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 e al testo novellato dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, come convertito).



2.3.- Un distinto gruppo di questioni di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, è sollevato per contrasto con gli artt. 3, 5, 95 e 97, 117, sesto comma, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; nonché per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

Gli argomenti a sostegno delle censure si incentrano sulla obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in questione, quando era prevista «la volontarietà nell'an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire».

Da ciò conseguirebbero, secondo il giudice rimettente, «delle rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico», in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente accentramento delle funzioni di indirizzo e vulnus del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti (viene richiamata la sentenza n. 52 del 1969). Inoltre, la disciplina introdotta non assicurerebbe il rispetto dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale; ai sensi di tale disposizione «[p]er autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici», precisando che «[t]ale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

Uno specifico profilo di censura della disciplina dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali viene ravvisato nella compressione della potestà regolamentare dei Comuni riconosciuta, dall'art. 117, sesto comma, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. A tale riguardo, l'ordinanza richiama la giurisprudenza costituzionale sulle condizioni affinché il legislatore, statale e regionale, possa coordinare l'esercizio delle funzioni locali (sentenze n. 229 del 2001 e n. 129 del 2016, le quali richiedono il coinvolgimento e la partecipazione degli enti locali interessati).

2.4.- Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111 della legge reg. Campania n. 16 del 2014, l'ordinanza ravvisa la non manifesta infondatezza «[p]er le medesime ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente» (*supra*, punto 2.3.), aggiungendo che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali la legge avrebbe fatto generico riferimento ai cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo, previsti a loro volta in ambito urbanistico dalla legge della Regione Campania 13 ottobre 2008, n. 13 (Piano Territoriale Regionale), «senza in merito svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati».

2.5.- Infine, l'ordinanza ritiene non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme dell'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, per violazione degli artt. 133, secondo comma, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e degli artt. 114 e 119 Cost., riguardo all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali. Ciò in quanto, sebbene attraverso l'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, «gli enti interessati non risultino formalmente estinti», residuerebbe loro un livello di autonomia insufficiente, per potestà regolamentare, titolarità di funzioni e autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

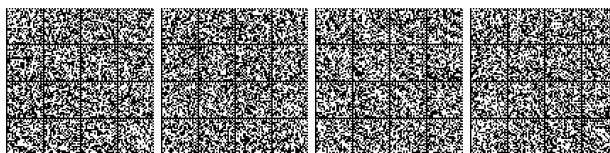
Pertanto, poiché le norme censurate hanno disposto «la traslazione di tutte queste funzioni ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare», ai fini dell'art. 133, secondo comma, Cost. tale situazione non sarebbe «distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione», oltre ad essere mancata la «previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate» richiesta dall'art. 133, secondo comma, Cost.

3.- Con atto depositato il 30 maggio 2017, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale vengano dichiarate manifestamente inammissibili e comunque infondate.

3.1.- L'interveniente ritiene che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 siano inammissibili, prima ancora che infondate, essendo state solo enunciate nell'ordinanza di rimessione e in alcun modo sviluppate e motivate.

3.2.- L'Avvocatura generale prende posizione sulla rilevanza delle questioni relative alle norme dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, ritenendo che la conclusione positiva, come motivata dal giudice rimettente, parrebbe giustificata dal fatto che i ricorrenti agiscano anche per l'accertamento negativo dell'obbligo di stipulare una convenzione per l'esercizio in forma associata o tramite unione delle proprie funzioni fondamentali.

3.3.- Nel merito, sul ritenuto contrasto con l'art. 77, secondo comma, Cost., la difesa dell'interveniente lo ritiene escluso poiché le disposizioni di cui ai commi da 26 a 31 del citato art. 14 «sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni» e pertanto la mancanza dei presupposti di necessità e urgenza non sarebbe evidente, come invece richiesto dalla giurisprudenza costituzionale (si richiamano le sentenze n. 287 e 133 del 2016).



L'interveniente afferma poi che il d.l. n. 78 del 2010 non avrebbe «introdotto (*ex novo*) una “riforma ordinamentale” degli enti locali», ricordando le disposizioni che già nel vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) - poi trasfuse nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - disciplinavano le gestioni associate di funzioni e servizi «anche in forma obbligatoria».

In ogni caso, secondo l'Avvocatura, sarebbe necessario «valutare il testo delle disposizioni del decreto in esame nella loro versione originaria e non in quella (diversa) attuale, frutto di successivi interventi normativi, come tali privi di rilevanza ex art. 77, comma 2 Cost.». Seguendo tale criterio, sarebbe insussistente la censura al Governo di avere delineato le funzioni fondamentali dei Comuni, in quanto queste sarebbero piuttosto state definite per *relationem* richiamando un preesistente testo legislativo, l'art. 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) che, per i Comuni, individuava provvisoriamente un minor numero di funzioni fondamentali e relativi servizi. Inoltre, quanto alla «ritenuta assenza di “misure di immediata applicazione”» si fa rilevare che il comma 31 dell'art. 14 censurato, nella sua prima versione, «prevedeva una tempistica di attuazione accelerata» e che «[s]olo successivamente si è ritenuto di procrastinare il *dies ad quem*».

Con riferimento agli ulteriori parametri di costituzionalità dei quali l'ordinanza ravvisa la violazione, l'interveniente ribadisce che ipotesi di gestione associata obbligatoria di funzioni e servizi erano state già contemplate dal legislatore e afferma che la previsione di tale obbligo a carico degli enti locali di modeste dimensioni non lederebbe il principio di buon andamento, ma sarebbe ad esso funzionale, oltre che idoneo a garantire una gestione più efficace, efficiente ed economica mediante gli strumenti dell'unione di Comuni o della convenzione, rientrando così «tra i poteri che la Costituzione riserva allo Stato in punto di coordinamento della finanza pubblica».

Inoltre, non sarebbero fondate neppure le ulteriori doglianze in merito alla perdita di autonomia e potestà regolamentare in capo agli enti locali soggetti all'obbligo di gestione associata, tenuto conto dei caratteri propri degli strumenti che, alternativamente, gli stessi possono utilizzare (convenzione e unione di Comuni). Anche laddove imposta, la gestione associata di funzioni proprie dei Comuni non potrebbe essere considerata, di per sé, illegittima, secondo quanto affermato dalla sentenza n. 160 del 2016.

L'ultima censura prospettata dall'ordinanza di rimessione, relativa alla denunciata violazione degli artt. 133, 114 e 119 Cost., viene, infine, confutata richiamando la sentenza n. 50 del 2015 e ritenendo che la normativa censurata non farebbe perdere agli enti locali la propria identità, ma comporterebbe l'esercizio congiunto di una parte delle loro funzioni, «contribuendo alla realizzazione dell'obiettivo del contenimento complessivo delle spese e all'ottimizzazione della gestione delle predette funzioni».

4.- Il Presidente della Giunta regionale non è intervenuto in giudizio.

5.- Con un'unica memoria depositata il 30 maggio 2017, si sono costituiti nel giudizio tre dei cinque Comuni ricorrenti innanzi al TAR Lazio (e precisamente i Comuni di Baia e Latina, Liveri e Teora) nonché l'Associazione per la Sussidiarietà e la Modernizzazione degli Enti Locali - ASMEL, del pari ricorrente nel giudizio amministrativo, chiedendo che le questioni sollevate con l'ordinanza introduttiva del giudizio vengano dichiarate fondate.

5.1.- Le parti argomentano sulla rilevanza delle questioni con riferimento sia all'azione di accertamento negativo che all'azione volta all'annullamento della circolare ministeriale del 12 gennaio 2015.

5.2.- Nel merito, con riferimento al primo ordine di censure, si sostiene la violazione dell'art. 77 Cost. per incompetenza della fonte a riformare organicamente l'ordinamento delle autonomie locali e per carenza del requisito dell'urgenza, dimostrata dal differimento nel tempo degli effetti delle disposizioni.

Infatti, in contrasto con la giurisprudenza costituzionale, l'art. 14 censurato non si sarebbe limitato a disciplinare «singole funzioni», ma conterrebbe e definirebbe «per intero l'elenco stesso delle funzioni fondamentali»; inoltre, il medesimo articolo non avrebbe regolato uno «specifico profilo» della funzione, ma la titolarità soggettiva della stessa, con significative ripercussioni sul ruolo degli organi di governo dell'ente e delle normali dinamiche istituzionali della grande maggioranza dei Comuni italiani.

Quanto alla carenza del requisito dell'urgenza, questa risulterebbe, oltre che dal differimento della completa attuazione, anche dalla presenza di effetti finanziari non quantificabili e valutabili; in ogni caso, le norme contenute nel d.l. n. 78 del 2010 non potevano dirsi di «immediata applicazione».

Nel trattare il secondo gruppo di censure di costituzionalità, la memoria di parte richiama la generale disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali, in base alla quale era rimesso agli enti valutare, caso per caso, l'utilità della gestione associata, nel pieno rispetto dell'autonomia degli enti e del buon andamento dell'organizzazione amministrativa; il d.l. n. 78 del 2010 avrebbe invece ribaltato questo assetto «che da volontario diviene obbligatorio; da flessibile, rigido; da settoriale, generale».



Si evidenzia, inoltre, che per ognuna delle funzioni fondamentali potrebbero ipotizzarsi ambiti territoriali ottimali di gestione differenti e che dalla unificazione degli uffici deriverebbero l'interruzione del normale funzionamento del circuito democratico, nonché l'imposizione di un modello organizzativo rigido, che sacrificerebbe «l'interesse alla migliore organizzazione della funzione e del servizio pubblico, ad esigenze orizzontali di contenimento della spesa».

Il ruolo dei consigli e delle giunte dei singoli Comuni verrebbe, altresì, svalutato in quanto sia il potere di indirizzo politico-amministrativo che quello di attribuzione degli incarichi di funzione sarebbero affidati «ad organi di nuova istituzione, quali le conferenze dei sindaci o altri luoghi di rappresentanza condivisa dei Comuni associati»; ciò porterebbe peraltro a «un sistema di governo acefalo», che non garantirebbe all'azione amministrativa di perseguire gli obiettivi e le priorità fissati dalle maggioranze consiliari.

Quanto alla imposizione del modello organizzativo rigido, si argomenta che le norme censurate violerebbero le garanzie sostanziali e procedurali fissate dalla Costituzione a tutela dell'autonomia regolamentare e organizzativa comunale. Infatti, il potere regolamentare dei piccoli Comuni verrebbe «compreso orizzontalmente per tutte le funzioni assegnate, indipendentemente da ogni valutazione in merito all'ambito territoriale più idoneo alla loro gestione»; inoltre, la «presunzione iuris et de iure di inidoneità» dei piccoli Comuni a svolgere autonomamente le funzioni fondamentali, posta «per ragioni di “coordinamento della finanza pubblica”» non sarebbe autorizzata dalla Costituzione, costituendo una «gerarchizzazione dell'interesse organizzativo all'interesse finanziario» e «impedendo ogni diverso bilanciamento che non si risolva nella necessaria soccombenza del primo al secondo», peraltro con un «preteso esercizio di competenze statali trasversali (quale il coordinamento finanziario), che invadono competenze materiali regionali (l'ordinamento locale)».

Vi sarebbe poi l'irragionevolezza e contraddittorietà delle norme censurate, in quanto sarebbe non dimostrata la inefficienza e diseconomicità della gestione amministrativa dei piccoli Comuni, così come sarebbe non corretta la presunzione di risparmio legata alla gestione delle funzioni su scala sovra-comunale, effetto che, invece, potrebbe valere per l'erogazione di alcuni pubblici servizi, mentre tale «approccio non può essere esteso alle funzioni in senso proprio né, tantomeno, a tutte le funzioni fondamentali» senza, quantomeno, una verifica casistica.

Con specifico riferimento alle questioni di costituzionalità dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014, la memoria sottolinea che tali norme «sono state adottate senza la ben che minima istruttoria e programmazione, all'interno di una legge omnibus, e senza alcun coinvolgimento degli enti locali interessati». Oltre ai cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo, individuati come ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali, resterebbero salvi i diversi ambiti definiti in applicazione delle normative regionali in materia di gestione del servizio idrico integrato, di smaltimento dei rifiuti e dei servizi sociali per l'esercizio delle relative funzioni, ma tali differenti ambiti non sarebbero tra loro coincidenti.

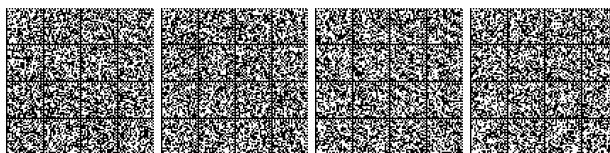
Si sostiene poi la irragionevolezza del criterio prescelto, per essere i cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo delle aggregazioni amplissime, con una popolazione media molto superiore ai centomila abitanti, e si segnalano le difficoltà per i piccoli Comuni, che potrebbero essere «fagocitati» dai Comuni grandi o grandissimi presenti nei propri ambiti, o che potrebbero non confinare con altri Comuni minori «essendo magari contermini con Comuni di diverso ambito».

Infine, i predetti sistemi territoriali di sviluppo sarebbero inadatti a soddisfare gli obiettivi di efficienza ed economicità richiesti dal d.l. n. 78 del 2010, in quanto concepiti come ambiti di programmazione di interventi essenzialmente in materia urbanistica.

Quanto al terzo gruppo di censure, riferite agli artt. 133, 114 e 119 Cost., la memoria sviluppa gli argomenti del giudice rimettente, evidenziando che all'esito del percorso associativo obbligatorio non permarrebbe in capo al Comune il «“nucleo minimo” di attribuzioni tali da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di “ente autonomo”», per cui si sarebbe disposta la traslazione delle funzioni fondamentali «ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare»: ai fini dell'art. 133 Cost., tale condizione non sarebbe quindi «distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione».

6.- In prossimità dell'udienza sono state depositate tempestive memorie.

6.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con riferimento alla questione relativa all'art. 77 Cost., evidenzia che la sentenza n. 220 del 2013 richiamata dal rimettente riguardava «una fattispecie di portata ben più ampia di quella oggetto dell'odierno giudizio», mentre il d.l. n. 78 del 2010 non avrebbe «introdotto alcuna riforma “ordinamentale”, limitandosi a prevedere, ai fini del contenimento della spesa pubblica» e di maggiore efficienza, «alcuni specifici obblighi per l'esercizio delle funzioni [...] a carico dei piccoli Comuni». Rientrerebbe, inoltre, nella competenza dello Stato sia determinare le funzioni fondamentali dei Comuni sia anche individuarne, a fini di contenimento della spesa, le modalità di esercizio.



Sono richiamati i contenuti della indagine conoscitiva della Commissione affari costituzionali della Camera, svolta sulla materia in questione e conclusa nel novembre del 2016, per dimostrare la infondatezza della censura riferita al «presunto danno al “funzionamento del circuito democratico”».

6.2.- Le parti costituite ribadiscono la «natura “ordinamentale” e di “sistema” delle norme introdotte» che, unitamente al differimento degli effetti, attesterebbe la violazione dell'art. 77 Cost.; replicando all'Avvocatura dello Stato, ritengono poi che correttamente l'ordinanza abbia censurato le disposizioni del d.l. n. 78 del 2010 come modificate dal d.l. n. 95 del 2012; quest'ultimo decreto costituirebbe quindi «il *thema decidendum* dell'odierno incidente di costituzionalità».

Quanto alle censure riferite «alla compressione dell'autonomia locale», la memoria ritiene che le sentenze n. 160 del 2016 e n. 50 del 2015, evocate dalla Avvocatura dello Stato, offrano in realtà una indiretta conferma della fondatezza delle questioni.

Dalla prima sentenza, infatti, discenderebbe una legittimazione della gestione obbligatoria in forza del buon andamento e della migliore organizzazione di un dato servizio, anziché in vista di meri risparmi di spesa; dalla seconda sentenza, invece, non si potrebbero trarre argomenti per l'infondatezza, atteso che le norme in quella sede scrutinate «non imponevano affatto ai Comuni la gestione associata di funzioni amministrative».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione prima ter, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26, 27, 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, anche come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, e dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)». Ad avviso del giudice rimettente, la normativa statale si porrebbe in contrasto, nel complesso, con gli artt. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439- e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma, della Costituzione.

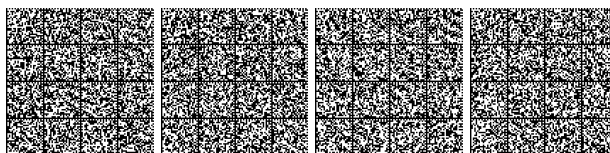
La normativa regionale contrasterebbe con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale - e sesto comma, e 118 Cost., per aver pretermesso il necessario coinvolgimento degli enti locali nella individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Le disposizioni statali denunciate, in sintesi, stabiliscono l'obbligo per i Comuni di esercitare le funzioni fondamentali di cui sono titolari (comma 26), elencano le funzioni fondamentali medesime (comma 27), pongono l'obbligo, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (o a 3.000, se montani), di esercitarle in forma associata mediante unione di Comuni o convenzione (comma 28), disciplinano l'unione rinviando all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» (comma 28-bis), vietano di svolgerle singolarmente o mediante più di una forma associativa (comma 29), demandano alle Regioni, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost., l'individuazione della dimensione territoriale ottimale per il predetto esercizio associato (comma 30) e definiscono il limite demografico minimo che le forme associate devono raggiungere (comma 31).

La normativa regionale denunciata, in attuazione del citato comma 30, individua la dimensione territoriale ottimale e omogenea funzionale all'esercizio associato e le scadenze temporali per l'avvio di tale modalità di gestione.

Il termine entro cui i Comuni interessati devono assicurare l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 è stato più volte differito e, attualmente, è fissato al 30 giugno 2019, ai sensi dell'art. 1, comma 2-bis, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, nella legge 21 settembre 2018, n. 108.

2.- Il TAR rimettente si trova a decidere su un ricorso presentato da cinque Comuni campani, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e da un'associazione esponenziale di enti locali. I ricorrenti hanno impugnato la circolare del Ministero dell'interno del 12 gennaio 2015 n. 323, con la quale ai prefetti sono state impartite indicazioni operative per procedere alla ricognizione dello stato di attuazione della normativa e per diffidare i Comuni inadempienti; i ricorrenti hanno altresì chiesto di accertare di non essere obbligati a quanto previsto dalle disposizioni di legge censurate. A sostegno del ricorso, i Comuni e l'associazione hanno dedotto che il provvedimento ministeriale sarebbe affetto da illegittimità derivata a causa della illegittimità costituzionale della disciplina legislativa sulla cui base è stato adottato.



3.- In punto di rilevanza, il TAR rimettente evidenzia che il petitum oggetto del ricorso presentato sarebbe «costituito dalla pronuncia di accertamento negativo della sussistenza dell'obbligo, per i Comuni ricorrenti, di associarsi in via convenzionale, e dalla correlata pronuncia di annullamento della circolare ministeriale». Ciò consentirebbe di ritenere che, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 1 del 2014), «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice *a quo* non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi».

D'altro canto, la circolare impugnata avrebbe un contenuto complesso in quanto, accanto a una parte di carattere meramente ricognitivo della normativa in materia, ve ne sarebbe un'altra con «indubbia portata precettiva», ordinando ai prefetti, alla scadenza del termine di legge, l'adozione di un formale atto di diffida nei confronti degli enti locali rimasti inadempienti. Ciò qualificerebbe la circolare stessa come atto immediatamente lesivo per i Comuni ricorrenti e, perciò, autonomamente impugnabile.

L'ordinanza riconosce anche l'attualità dell'interesse a ricorrere, che permarrrebbe «nonostante le intervenute proroghe del termine fissato dalla legge per l'attuazione dell'obbligo legale gravante sugli enti locali ricorrenti». Per un verso, il differimento del termine non inciderebbe sull'attualità della lesione, rimanendo comunque certo il momento in cui la stessa si realizzerà; per altro verso, la circolare impugnata imporrebbe precise attività prodromiche all'attuazione dell'obbligo legislativamente prescritto, costituendo obblighi attuali sia al momento della proposizione del ricorso che dell'ordinanza di rimessione.

Il TAR ritiene, quindi, che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, siano pregiudiziali rispetto alla decisione definitiva del ricorso, «risultando quest'ultima strettamente dipendente dall'esito del giudizio di costituzionalità».

4.- Ai fini della valutazione dell'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, occorre preliminarmente osservare che alcune delle disposizioni impugnate definiscono in via generale le funzioni fondamentali di tutti i Comuni italiani (art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010), il cui esercizio è reso obbligatorio per ciascuno di tali enti (art. 14, comma 26, del d.l. n. 78 del 2010), mentre altre (i successivi commi, da 28 a 31) hanno quali specifici destinatari i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (categoria alla quale appartengono gli enti ricorrenti nel giudizio *a quo*). Solo per questi viene stabilito che le suddette funzioni fondamentali devono essere obbligatoriamente esercitate in forma associata, con modalità organizzative e temporali espressamente disciplinate sia dalle stesse disposizioni di fonte statale che da quelle di fonte regionale.

Ciò premesso, le argomentazioni svolte dal TAR del Lazio in punto di rilevanza non si riferiscono in maniera analitica a ognuna delle disposizioni oggetto delle questioni sollevate, ma sono illustrate con riferimento alla normativa, contenuta nei commi da 26 a 31 del citato art. 14, considerata nel suo insieme.

In tale contesto, l'esposizione del giudice rimettente è comunque chiaramente incentrata sul profilo della immediata lesività della circolare impugnata, nella parte in cui ha prescritto ai prefetti di verificare lo stato di attuazione della normativa introdotta dal d.l. n. 78 del 2010 e di diffidare ad adempiere i Comuni che, in violazione dell'obbligo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali, non vi abbiano provveduto nelle modalità e nei termini previsti.

L'ordinanza, invece, non chiarisce per quali motivi la individuazione delle funzioni fondamentali, ossia lo specifico oggetto di una o più di esse, rilevarebbe nella risoluzione della controversia sottoposta al rimettente.

Il rapporto di pregiudizialità che il giudice rimettente ravvisa tra le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010 e la decisione definitiva del ricorso, deve, invero, essere propriamente riferito solo ai commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 nonché all'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014.

Tali, infatti, sono le uniche disposizioni che impongono ai Comuni di minori dimensioni di gestire le funzioni fondamentali obbligatoriamente in forma associata, disciplinandone modalità e termini, con la conseguenza che solo la loro eventuale illegittimità incide sul procedimento principale, come richiesto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1957, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e costantemente confermato dalla giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 67 del 2014, n. 91 del 2013, n. 236 e n. 224 del 2012).

Non altrettanto può ritenersi con riferimento alle questioni che coinvolgono i commi 26 e 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010. Ai fini della risoluzione della controversia sottoposta al giudice rimettente, ovvero dello scrutinio della legittimità della circolare impugnata, l'applicazione dei citati commi 26 e 27 non si pone, infatti, quale passaggio pregiudiziale, non essendo rilevante il numero e il contenuto delle funzioni fondamentali così come determinate, quanto piuttosto l'imposizione generalizzata per i Comuni di minori dimensioni di un obbligo di gestione in forma associata delle funzioni medesime, obbligo che costituisce l'oggetto precipuo solo delle altre disposizioni censurate.



D'altro canto, l'interesse alla tutela azionata dai ricorrenti è scaturito non in relazione all'individuazione, in quanto tale, delle funzioni fondamentali, quanto piuttosto dalla preclusione a gestirle da parte di ciascun Comune autonomamente, effetto questo riconducibile solo alle disposizioni contenute nei commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, nonché nell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014.

In conclusione, solo nei termini ora esposti va riconosciuta la rilevanza delle questioni sollevate, in quanto il rimettente è chiamato a pronunciarsi su un *petitum* consistente nell'annullamento del provvedimento impugnato, mentre le questioni sollevate nei confronti dell'art. 14, commi 26 e 27, del d.l. n. 78 del 2010 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, a causa della mancata indicazione delle ragioni che depongono per l'applicabilità delle disposizioni e per la pregiudizialità delle questioni stesse (*ex multis* sentenze n. 224 del 2018, n. 209 e n. 119 del 2017).

5.- Sempre in via preliminare, ad avviso del giudice rimettente uno specifico profilo di censura della disciplina dell'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali consisterebbe nella compressione della potestà regolamentare dei Comuni riconosciuta dall'art. 117, sesto comma, Cost. in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Con riferimento a tale censura, l'ordinanza, tuttavia, non fornisce una motivazione adeguata ai fini della sua ammissibilità.

A fronte della pur evocata compressione della potestà regolamentare riconosciuta dalla disposizione costituzionale, gli argomenti a sostegno si risolvono, infatti, nel mero richiamo testuale ad alcuni passaggi delle sentenze n. 229 del 2001 e n. 129 del 2016.

Secondo il rimettente, la prima chiarirebbe «i limiti che incontra il legislatore nazionale e regionale nell'esercizio dei poteri di coordinamento dell'esercizio delle funzioni locali». Il precedente richiamato non appare però in alcun modo riferibile alla censura esposta sulla potestà regolamentare dei Comuni, sia perché relativo alle «determinazioni regionali di "ordinamento"», sia perché, peraltro, alla data di tale pronuncia, nemmeno era vigente il sesto comma dell'art. 117 Cost.

La seconda sentenza viene, invece, evocata dall'ordinanza quale riconoscimento della «necessità dell'effettiva partecipazione degli enti locali nell'esercizio dei poteri legislativi statali e regionali in materia di ordinamento degli enti locali»; anche in questo caso, tuttavia, non risulta in alcun modo adeguatamente motivato il nesso tra i riportati passaggi testuali della sentenza e la censura attinente alla potestà regolamentare garantita dall'art. 117, sesto comma, Cost., atteso, oltretutto, che nel giudizio deciso con la citata sentenza i parametri presi in considerazione erano completamente diversi (artt. 3, 97 e 119, primo e terzo comma, Cost.).

La questione si rivela, quindi, «priva di un'adeguata ed autonoma illustrazione delle ragioni per le quali la normativa censurata integrerebbe una violazione del parametro costituzionale evocato (*ex plurimis*: sentenze n. 219 del 2016, n. 120 del 2015 e n. 236 del 2011)» (sentenza n. 240 del 2017).

Va pertanto dichiarata l'inammissibilità, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, sollevata con riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost.

6.- Passando all'esame del merito, con la prima censura, il TAR rimettente ravvisa la carenza dei presupposti di necessità e di urgenza per l'adozione del decreto-legge censurato, richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost.

6.1.- Il contrasto con il parametro evocato consisterebbe nell'avere il decreto-legge dettato «un'ordinaria disciplina ordinamentale degli enti locali, senza peraltro contenere misure di immediata applicazione»; tale profilo risulterebbe anche dalla previsione, contenuta nel comma 31-ter dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, di una «attuazione dilazionata nel tempo», confermata dalle ulteriori proroghe disposte.

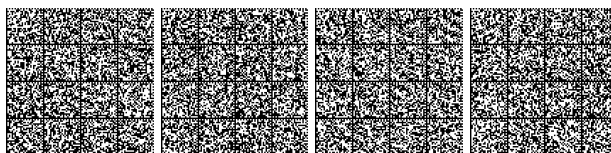
Infine, l'ordinanza ritiene che le disposizioni censurate non sarebbero «adeguatamente giustificate nemmeno sotto il profilo dei risparmi di spesa che si sarebbero potuti ottenere in virtù dell'intervento riformatore» e richiama al riguardo le relazioni tecniche presentate dal Governo con il d.l. n. 78 del 2010 e con il d.l. n. 95 del 2012, prive di quantificazione.

6.2.- È necessario, preliminarmente, individuare puntualmente l'oggetto del giudizio riferito alle disposizioni statali.

Infatti, da un lato, il dispositivo dell'ordinanza di remissione fa riferimento all'articolo 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito, senza richiamare esplicitamente le successive modificazioni che alcune delle predette disposizioni hanno subito.

Dall'altro, il contenuto dell'ordinanza, riportando il testo delle disposizioni censurate, fa invece riferimento a quelle risultanti dalle modifiche e sostituzioni apportate dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito.

Poiché «[l] oggetto del giudizio costituzionale deve essere individuato interpretando il dispositivo dell'ordinanza di remissione con la sua motivazione» (sentenza n. 203 del 2016), si può ritenere che il giudice rimettente abbia preso in considerazione il contenuto normativo delle disposizioni censurate come effettivamente applicabili alla fattispecie sottoposta al suo esame e sulla cui base è stata adottata la circolare impugnata, essendo ormai cessato il vigore delle diverse disposizioni inizialmente introdotte dal d.l. n. 78 del 2010.





Le norme dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 rilevanti nel presente giudizio rinvencono, quindi, la loro fonte sia nel d.l. n. 78 del 2010 (il comma 29, non più modificato) che nel d.l. n. 95 del 2012 (che ha sostituito i commi 28, 28-*bis*, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010).

È pertanto su tali norme che verte il presente giudizio di costituzionalità.

Non è quindi pienamente corretta l'interpretazione prospettata dall'Avvocatura dello Stato, volta a concentrare l'oggetto del giudizio sul contenuto originario del solo d.l. n. 78 del 2010.

6.3.- La questione non è fondata.

6.3.1.- Una volta ribadito che l'unica questione rilevante nel presente giudizio è quella attinente alle norme che hanno disciplinato l'obbligo di gestione associata, va, innanzitutto, considerato che anche recentemente la giurisprudenza di questa Corte ha riaffermato che il sindacato sui presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost. rimane circoscritto alla «evidente mancanza di tali presupposti» (sentenza n. 5 del 2018) o alla «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della relativa valutazione» (sentenza n. 170 del 2017), sulla base di una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci.

In continuità con tali coordinate interpretative, può rilevarsi che per entrambi i decreti-legge all'esame (il d.l. n. 78 del 2010 e il d.l. n. 95 del 2012), in relazione alle norme censurate, non sussiste tale «evidente mancanza» dei presupposti alla luce del titolo dei provvedimenti, dei rispettivi preamboli e del contenuto complessivo delle disposizioni introdotte.

In particolare, con riferimento alla finalità perseguita dalle norme introdotte dai commi da 28 a 31 denunciati, si può preliminarmente richiamare l'enunciato del comma 25, a mente del quale le disposizioni dei commi da 26 a 31 «sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni».

Tale finalità è stata già oggetto di valorizzazione da parte di questa Corte con la sentenza n. 22 del 2014, la quale ha riconosciuto, nelle norme in quella occasione denunciate da diverse Regioni (quelle contenute nell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, di modifica dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010), l'orientamento «a un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa».

A tale riguardo, non appare decisiva la circostanza, richiamata dall'ordinanza di rimessione, che le relazioni tecniche di accompagnamento ai due decreti-legge non contenessero una quantificazione dei risparmi attesi dalle norme introdotte: ciò, infatti, da un lato appare giustificabile in forza della estrema difficoltà di operare, a priori, precise quantificazioni derivanti da un fenomeno organizzativo dal carattere complesso e, dall'altro, non smentisce la probabilità che, in astratto, dalla gestione associata di funzioni derivi plausibilmente una maggiore efficienza dell'azione degli enti locali interessati.

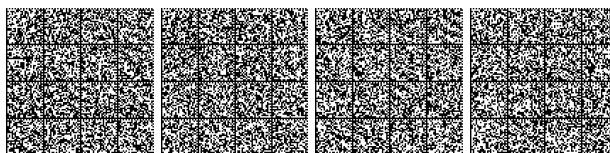
Pertanto, nel contesto della situazione economico-finanziaria degli anni 2010-2012, non pare potersi affermare l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante l'urgenza di introdurre norme volte a razionalizzare l'esercizio di funzioni da parte di un gran numero di enti: alla fine del 2010 i Comuni fino a 5.000 abitanti erano, infatti, 5.683 su 8.092, pari a circa il 70 per cento del totale dei Comuni italiani.

6.3.2.- Analogamente, gli argomenti di censura incentrati sui tempi di attuazione delle disposizioni introdotte dai suddetti decreti-legge possono essere confutati dalla considerazione che sia il d.l. n. 78 del 2010 che il d.l. n. 95 del 2012 hanno comunque previsto obblighi immediatamente efficaci nei confronti degli enti coinvolti (nonché delle Regioni, per l'esercizio dei poteri loro affidati), apparendo fisiologico e non incompatibile con i presupposti della necessità e urgenza che il decreto-legge articoli alcuni passaggi procedurali e preveda per determinati aspetti un risultato differito (sentenze n. 5 del 2018, n. 170 del 2017 e n. 160 del 2016).

I successivi e continuati differimenti del termine di cui al comma 31-*ter* del d.l. n. 78 del 2010, non costituiscono di per sé, nella fattispecie in esame, un elemento dimostrativo - come invece ritiene l'ordinanza - della evidente assenza, ab origine, dei requisiti di necessità e urgenza, potendo invece rilevare sotto un altro profilo, come si vedrà al punto 7.5. del Considerato in diritto.

6.3.3.- Una considerazione specifica merita, infine, la censura riferita alla natura ordinamentale delle disposizioni introdotte dai decreti-legge, che, come detto, vanno anch'esse limitate alle modalità di gestione delle funzioni medesime, senza che possano venire in considerazione, in questa sede e per i motivi indicati, quelle relative all'individuazione delle funzioni fondamentali.

Al riguardo, se, da un lato, va senz'altro ribadito che «la trasformazione per decreto-legge dell'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, previsto e garantito dalla Costituzione, è incompatibile, sul piano logico e giuridico, con il dettato costituzionale» (sentenza n. 220 del 2013), dall'altro va rilevato che le norme censurate hanno introdotto riforme dalla portata innovativa solo parziale, atteso che - come rilevato dall'Avvocatura dello Stato, che ha richiamato gli artt. 24, 25 e 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) e i corrispon-



denti artt. 30, 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - sia la convenzione che l'unione di Comuni erano forme istituzionali già da tempo previste e disciplinate dall'ordinamento, che, sebbene in limitate ipotesi e solo in relazione a specifiche funzioni, prefigurava anche la possibilità di una loro costituzione obbligatoria (con riguardo alle convenzioni e ai consorzi: art. 24, comma 3, e art. 25, comma 7, della legge n. 142 del 1990).

Le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza n. 220 del 2013 per giungere alla censura dell'utilizzo del decreto-legge quale fonte idonea a trasformare l'intera disciplina ordinamentale di un ente locale territoriale, pur richiamate dall'ordinanza di rimessione, non appaiono quindi pianamente riconducibili agli interventi normativi censurati, che hanno strutturato, sebbene in modo certamente più stringente, una disciplina della gestione associata che però era presente da prima nell'ordinamento degli enti locali.

Peraltro, ad analoghe conclusioni questa Corte è già pervenuta nella sentenza n. 44 del 2014, a proposito della disciplina - parallela a quella qui in esame - dell'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni per i Comuni fino a 1.000 abitanti. A fronte della censura delle Regioni, di violazione dell'art. 77 Cost., la sentenza, infatti, non ha condiviso «l'assunto secondo cui l'intero art. 16 introdurrebbe norme ordinamentali dirette ad incidere profondamente sullo status istituzionale dei Comuni», precisando che «le disposizioni censurate non alterano il tessuto strutturale e il sistema delle autonomie locali, ma sono dirette a realizzare, per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, l'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici, mediante unioni di Comuni, secondo un modello peraltro già presente nell'ordinamento, sia pure con talune differenze di disciplina (art. 32 del TUEL)».

6.3.4.- In conclusione, tanto premesso, il legislatore non può ritenersi censurabile per aver fatto ricorso, nelle ricordate circostanze di necessità e urgenza, allo strumento del decreto-legge per incidere, con l'obiettivo di svilupparne una maggiore efficienza, sull'assetto organizzativo dei Comuni di minori dimensioni attraverso la previsione dell'obbligo dell'esercizio in forma associata di gran parte delle funzioni fondamentali.

7.- Ulteriori e articolate questioni di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 14, commi da 28 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e poi modificato dal d.l. n. 95 del 2012, sono sollevate dal giudice rimettente per contrasto con gli artt. 3, 5, 95 e 97, 117, sesto comma, 114, 118 Cost., con riferimento ai principi di buon andamento, differenziazione e tutela delle autonomie locali; nonché per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale.

7.1.- Premesso, come anticipato, che deve ritenersi inammissibile la censura sulla violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., gli argomenti a sostegno delle censure si incentrano sull'obbligatorietà e sulla rigidità del nuovo assetto dell'esercizio associato delle funzioni comunali, a fronte della diversa caratterizzazione che i relativi istituti avevano prima della introduzione della disciplina in questione, quando era prevista «la volontarietà nell'an e la flessibilità nel quomodo della scelta delle forme associative alle quali aderire».

La normativa censurata, invece, avrebbe ribaltato tale assetto, che «da volontario diviene obbligatorio; da flessibile diviene rigido», sicché per i Comuni di minori dimensioni tutte le funzioni fondamentali, salvo limitate eccezioni, «devono essere svolte in forma associata, con conseguente obbligo di aggregazione della relativa organizzazione burocratica».

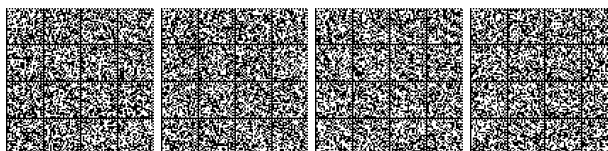
Da ciò conseguirebbero, secondo il giudice rimettente, «rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico», in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente vulnus del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti (viene richiamata la sentenza n. 52 del 1969).

Inoltre, la disciplina introdotta non assicurerebbe il rispetto dell'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale; ai sensi di tale disposizione, «[p]er autonomia locale, s'intende il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici»; precisando poi che «[t]ale diritto è esercitato da consigli e assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto ed universale, in grado di disporre di organi esecutivi responsabili nei loro confronti».

7.2.- Le prime questioni, aventi ad oggetto l'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31 del d.l. n. 78 del 2010, sono per un verso infondate, e per l'altro parzialmente fondate solo riguardo al comma 28 del citato art. 14, nei termini di seguito indicati, in relazione all'art. 3, nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost.

7.3.- Quanto all'infondatezza, peraltro, il riferimento al parametro di cui all'art. 95 Cost., appare non conferente, attesa la sua riferibilità solo all'indirizzo politico del Governo.

In ogni caso, se da un lato è indubbio che «[p]er quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo» (sentenza n. 77 del 1987), tuttavia, dall'altro, nell'ordinamento, come ricordato, già da tempo sono previsti gli istituti della unione e della convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni.



Se quindi esistesse, come sembra ritenere l'ordinanza ed espressamente afferma la difesa dei ricorrenti, un vincolo costituzionale per cui in un unico soggetto istituzionale debbono sempre coincidere la funzione di indirizzo politico e quella dell'indirizzo amministrativo, la sua violazione discenderebbe direttamente dalla previsione della forma associativa in sé stessa, a prescindere dal fatto che questa risulti obbligatoriamente imposta.

Sarebbe, infatti, la stessa forma associativa, costituendo - secondo la metafora proposta dalla difesa dei ricorrenti - un «sistema di governo locale acefalo», a risultare lesiva, nel contesto dell'autonomia comunale, dell'archetipo del principio rappresentativo e delle sue necessarie implicazioni: l'essere cioè in grado di ricevere dalla comunità locale un proprio indirizzo politico e di tradurlo in scelte di politica amministrativa.

Tale conclusione appare palesemente insostenibile, posto che le forme associative risultano pur sempre una proiezione degli enti stessi, come affermato da questa Corte in più occasioni (sentenze n. 456 e n. 244 del 2005 e n. 229 del 2001).

Anche nella più stringente delle stesse, l'unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga «preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale» (sentenza n. 160 del 2016).

L'art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell'unione sia «composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti», nonché che sia assicurata «la rappresentanza di ogni comune» e «garantita la rappresentanza delle minoranze». Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni.

Da ultimo, va rilevato che non è pertinente il richiamo alla sentenza n. 52 del 1969, dove l'affermazione per cui «la sfera di autonomia sarebbe compromessa se agli enti ai quali essa è riconosciuta e garantita fosse sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari alla sua esplicazione», avveniva in realtà in un giudizio relativo alla disciplina legislativa - in ogni caso non censurata dalla pronuncia - che demandava all'autorità statale la selezione per concorso e la nomina dei segretari generali della Provincia.

7.4.- Tanto chiarito, le questioni vertono essenzialmente, più che sulle forme associative in sé considerate - della cui legittimità costituzionale, come si è visto, non è possibile dubitare -, sull'obbligo che di queste viene imposto.

Rispetto a questo più limitato profilo, tuttavia, occorre considerare che la disciplina censurata (in particolare, il comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010) lascia all'autonomia degli enti locali interessati l'alternativa tra due istituti (convenzione e unione), i cui caratteri costitutivi e funzionali consentono agli enti stessi di modulare il rispetto della norma con valutazioni proprie dell'indirizzo politico.

Infatti, questi possono optare tra la modalità convenzionale (a sua volta declinabile in varie alternative di organizzazione delle competenze e degli uffici) e quella dell'unione, comportante una più stretta integrazione quale conseguenza del conferimento delle funzioni e delle connesse risorse finanziarie.

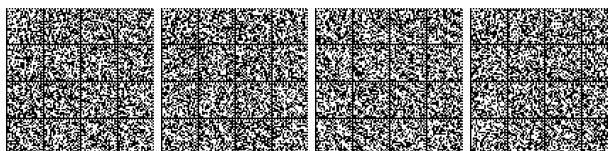
È pur vero che l'ente che abbia individuato il modello convenzionale potrebbe però successivamente perdere la facoltà di proseguire in tale forma associativa ove non ne dimostri la efficacia, venendo così obbligato a utilizzare il modello dell'unione (comma 31-*bis* dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010).

In tal caso, tuttavia, la minore concessione all'autonomia comunale trova fondamento nella finalità della disciplina, che è diretta a porre rimedio ai problemi strutturali di efficienza - e in particolare a quello della mancanza di economie di scala - dei piccoli Comuni.

In quest'ottica il titolo che fonda un tale intervento statale è già stato ravvisato, come detto, da questa Corte, nella «potestà statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 44 e n. 22 del 2014).

Ciò è avvenuto con riguardo alle competenze regionali, ma nella medesima prospettiva esso è riferibile alla esposta limitazione dell'autonomia comunale e tanto comporta, fra l'altro, che, salvo quanto si preciserà in relazione al comma 28 del citato art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, debbano dichiararsi infondate le censure relative ai successivi commi 28-*bis*, 29, 30 e 31 del medesimo articolo.

7.5.- Tuttavia, rimane pur vero che, secondo la giurisprudenza costituzionale, gli interventi statali in materia di coordinamento della finanza pubblica che incidono sull'autonomia degli enti territoriali devono svolgersi secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (*ex plurimis* sentenza n. 22 del 2014).



Da questo verso le censure del giudice rimettente sono parzialmente fondate, ma solo relativamente al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento all'art. 3 Cost., nel combinato disposto con gli artt. 5, 97 e 118 Cost., rispetto ai principi autonomistico, di buon andamento, di differenziazione e adeguatezza, con assorbimento di ogni altro profilo di censura.

La previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali (ad esclusione della lett. l del comma 27) sconta, infatti, in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina.

La norma del comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, infatti, pretende di avere applicazione anche in tutti quei casi in cui: a) non esistono Comuni confinanti parimenti obbligati; b) esiste solo un Comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri Comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei Comuni non consente, per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari «fattori antropici», «dispersione territoriale» e «isolamento» (sentenza n. 17 del 2018), di raggiungere gli obiettivi cui eppure la norma è rivolta.

Si tratta di situazioni dalla più varia complessità che però meritano attenzione, perché in tutti questi casi, solo esemplificativamente indicati, in cui l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale, il sacrificio imposto all'autonomia comunale non è in grado di raggiungere l'obiettivo cui è diretta la normativa stessa; questa finisce così per imporre un sacrificio non necessario, non superando quindi il test di proporzionalità (*ex plurimis* sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 156 del 2015).

Va peraltro rilevato che un ulteriore sintomo delle criticità della normativa risulta dall'estenuante numero dei rinvii dei termini originariamente previsti, che, come evidenziato dal giudice rimettente, coprendo un arco temporale di quasi un decennio, dimostrano l'esistenza di situazioni oggettive che, in non pochi casi, rendono di fatto inapplicabile la norma.

Il menzionato comma 28 è pertanto illegittimo nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Si tratta di un'attenzione a particolari situazioni differenziate che già ha trovato nella normativa censurata una parziale, ma non sufficiente, considerazione, che si rinviene laddove la stessa riconosce due casi meritevoli di totale esonero dall'obbligo - le isole monocomune e il Comune di Campione d'Italia - in base a una *ratio* univocamente ricollegabile alla inesigibilità dell'obbligo per le peculiari connotazioni anche geografiche di tali enti locali. Inoltre, lo stesso meccanismo disciplinato al comma 31-*bis* del citato art. 14, prevede, come ricordato, ove l'ente abbia valutato di optare per l'attuazione dell'obbligo associativo mediante convenzione, una successiva verifica della sua effettiva efficacia, mediante una fase di interlocuzione procedimentale dell'ente locale con il Ministero dell'interno; solo all'esito negativo di tale interlocuzione, cioè allorquando il Comune non ha comprovato il conseguimento di «significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione», scatta l'obbligo della unione.

Tali esoneri dall'obbligo e la necessaria interlocuzione con gli enti locali, già prefigurati dalla normativa impugnata, sono quindi da estendere come qui indicato, in modo da evitare che la rigidità della disciplina possa condurre, irragionevolmente, a effetti contrari alle finalità che la giustificano.

Peraltro, va precisato che la portata della decisione non coinvolge tutte quelle diverse situazioni in cui le normative impongono obblighi di gestione associata di funzioni e/o servizi alla generalità dei Comuni, e quindi sono riferibili a tutti gli enti locali appartenenti a un determinato ambito territoriale, senza che si distingua tra Comuni obbligati e non.

Spetterà, da un lato, ai giudici comuni trarre dalla decisione i necessari corollari sul piano applicativo, avvalendosi degli strumenti ermeneutici a loro disposizione, e, dall'altro, al legislatore provvedere a disciplinare, nel modo più sollecito e opportuno, gli aspetti che richiedono apposita regolamentazione (sentenze n. 88 del 2018 e n. 113 del 2011).

7.6.- Tale conclusione induce peraltro a richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi: infatti, nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), l'individuazione (provvisoria) delle funzioni fondamentali (art. 21, comma 3) è stata meramente funzionale a permettere la disciplina del cosiddetto federalismo fiscale; nel d.l. n. 78 del 2010 (in via ancora provvisoria), e nel d.l. n. 95 del 2012 (in via non più provvisoria), essa è stata strumentale a vincolare, per motivi di *spending review*, i piccoli Comuni all'esercizio associato delle funzioni stesse.



A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale.

Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti - da tempo rilevati - dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali - nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. - risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi.

Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda).

7.7.- La seconda censura, relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, deve ritenersi assorbita nella dichiarazione di fondatezza del comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 di cui al precedente punto 7.5 e infondata per le medesime ragioni di cui al precedente punto 7.4 in relazione ai restanti commi dello stesso articolo.

8.- Infine, il TAR rimettente pone sulle norme censurate anche le questioni di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 133, secondo comma, Cost., in relazione all'istituzione di nuovi Comuni, e degli artt. 114 e 119 Cost., con riferimento all'autonomia organizzativa e finanziaria degli enti locali. Secondo il giudice *a quo*, infatti, sebbene attraverso l'esercizio associato di quasi tutte le funzioni fondamentali, imposto per legge, «gli enti interessati non risultino formalmente estinti», non permarrebbe, in ogni caso, in capo al Comune quel «“nucleo minimo” di attribuzioni» tale da consentire la sua qualificazione costituzionale in termini di ente autonomo. Per le funzioni fondamentali opererebbe quindi «una riserva costituzionale di esercizio individuale».

Pertanto, poiché le norme censurate hanno disposto «la traslazione di tutte queste funzioni ad un soggetto nuovo o diverso, spogliandone il precedente titolare», ai fini dell'art. 133, secondo comma, Cost., tale situazione non sarebbe «distinguibile dall'estinzione dell'ente locale per fusione o incorporazione», oltre ad essere mancata la «previsione del coinvolgimento delle popolazioni interessate» richiesta dalla medesima norma costituzionale.

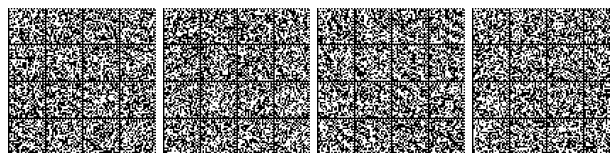
8.1.- Le questioni sono infondate.

Innanzitutto, anche in forza di quanto già rilevato nel punto 7.3, si deve escludere l'esistenza di una «riserva costituzionale di esercizio individuale» delle funzioni fondamentali, che renderebbe illegittimi gli stessi istituti associativi degli enti locali a prescindere dalla loro obbligatorietà.

La prospettazione è quindi palesemente insostenibile e non rimane che ribadire le conclusioni della sentenza n. 44 del 2014, avente ad oggetto disposizioni relative all'esercizio in forma associata di tutte le funzioni da parte dei Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, mediante la costituzione di una unione di Comuni. L'intervento del legislatore statale, infatti, riguarda le modalità di esercizio delle funzioni fondamentali, per cui «non presenta alcuna attinenza con la disciplina che regola l'istituzione di nuovi Comuni o la modifica delle loro circoscrizioni», e «non prevede la fusione dei piccoli Comuni, con conseguente modifica delle circoscrizioni territoriali» (sentenza n. 44 del 2014).

9.- Il TAR rimettente solleva, da ultimo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014, motivando la non manifesta infondatezza «[p]er le medesime ragioni e per contrasto con gli stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente» (indicati al punto 2.3. del Ritenuto in fatto), aggiungendo che nell'individuare gli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni fondamentali la legge avrebbe fatto generico riferimento ai cosiddetti sistemi territoriali di sviluppo, previsti a loro volta in ambito urbanistico dalla legge della Regione Campania 13 ottobre 2008, n. 13 (Piano Territoriale Regionale), «senza in merito svolgere adeguata istruttoria attraverso il necessario coinvolgimento degli enti locali interessati».

9.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha formulato un'espressa eccezione di inammissibilità con riferimento a tali questioni, perché solo enunciate nell'ordinanza e in alcun modo sviluppate e motivate.



9.2.- L'eccezione non è fondata: l'ordinanza ravvisa il dubbio di legittimità costituzionale richiamando le «medesime ragioni» e gli «stessi parametri costituzionali di cui al punto precedente», relativo alle censure all'art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. n. 78 del 2010, per contrasto con gli artt. 3, 5, 95, 97, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale - e sesto comma, e 118 Cost.

Come affermato da questa Corte, «[l]a motivazione tramite rinvio "interno" è ammissibile (sentenze n. 68 del 2011 e n. 438 del 2008), purché sia chiara la portata della questione» (sentenza n. 83 del 2016) ed è ciò che ricorre nel caso di specie, atteso che le ragioni di non manifesta infondatezza alle quali si fa riferimento sono sufficientemente illustrate e che le disposizioni regionali costituiscono attuazione di quelle statali parimenti censurate (in particolare, dell'art. 14, comma 30, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito).

Oltre agli argomenti richiamati mediante il suddetto rinvio, l'ordinanza aggiunge una specifica motivazione che, sia pur sintetica, è comunque univocamente riferita alle norme della legge regionale.

9.3.- La questione è fondata in relazione agli artt. 5, 114 e 97 Cost.

Ai fini della individuazione da parte delle Regioni della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali, il comma 30 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, come sostituito dall'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, non impone alle Regioni stesse l'adozione della fonte legislativa ma, in ogni caso, prescrive la «previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali».

Di tale concertazione non vi è traccia alcuna né nella legge, né nei lavori preparatori. Dagli stessi, invece, è possibile rilevare che nel disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale, Reg. Gen. 505 bis, non erano presenti disposizioni aventi ad oggetto l'attuazione dell'art. 14, comma 30, del d.l. n. 78 del 2010. Solo nel corso dell'esame della II Commissione permanente è stato approvato l'art. 37-bis, il cui contenuto è poi stato trasfuso nel maxi emendamento (commi 110 e 111 dell'art. 1, sostitutivo degli articoli da 1 a 52 del disegno di legge) sul quale è stata posta la fiducia. Dai resoconti sommari dei lavori della II Commissione non risultano elementi che facciano emergere una concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali (che peraltro in Campania non è ancora stato costituito) o con altre modalità.

Né la legge regionale censurata ha previsto un procedimento bifasico, in cui la fonte primaria indicasse criteri generali, demandando poi la concreta individuazione dell'ambito territoriale a un atto amministrativo adottato all'esito della concertazione con i Comuni interessati, secondo una tecnica normativa che è stata adottata da altre Regioni: per esempio, legge della Regione Veneto, 27 aprile 2012, n. 18 (Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali) e legge della Regione Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012, n. 21 (Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza).

L'art. 1, commi 110 e 111, della legge reg. Campania n. 16 del 2014 è quindi in contrasto con gli artt. 5 e 114 Cost., nel combinato disposto con l'art. 97 Cost., non risultando dimostrato che l'individuazione ivi contenuta della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, di cui al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, sia stata preceduta dalla concertazione con i Comuni interessati.

Il contenuto precettivo del richiamato comma 30 dell'art. 14 del d.l. 78 del 2010, infatti, nell'imporre la concertazione con gli enti locali, integra il principio, affermato da questa Corte nella sentenza n. 229 del 2001, del necessario coinvolgimento, «per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale», degli enti locali infra-regionali nelle determinazioni regionali che investono l'allocazione di funzioni tra i diversi livelli di governo, «anche di natura associativa».

Ne deriva, in caso di mancata concertazione con gli enti locali, una lesione dell'autonomia comunale riconosciuta e garantita dagli artt. 5 e 114 Cost.

Inoltre, appare del tutto evidente che la costituzione di un sistema locale efficacemente strutturato, al punto da conseguire risparmi di spesa, costituisce un obiettivo non conseguibile una volta pretermessa la voce dei Comuni, circostanza che configura un ingiustificato difetto di istruttoria, anche in considerazione dell'art. 97 Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)»;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 26 e 27, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 77, secondo comma, 95, 97, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 - e sesto comma, 118, 119 e 133, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate le altre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., e in riferimento all'art. 95 Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondate le ulteriori questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3 della Carta europea dell'autonomia locale - e 118 Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

7) dichiara non fondate le residue questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 28, 28-bis, 29, 30 e 31, del d.l. n. 78 del 2010, come convertito e successivamente modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 114, 119 e 133, secondo comma, Cost., dal TAR Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

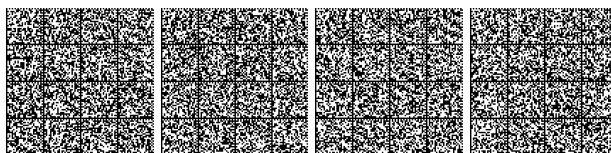
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA







## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 2019  
(della Regione autonoma della Sardegna)*

**Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Modifiche all'art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).**

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 1, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*, numero 2), *n-bis)*, *o)*, *p)* e *q)*; comma 2; comma 3, lettera *a)*, numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; art. 12, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*; comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, numeri 1 e 2, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)*, *m)* e *n)*; comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-*bis*; comma 6; art. 13, comma 1, lettere *a)*, numero 2, *b)* e *c)*; e art. 28, comma 1.

Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) con sede legale in 09123 Cagliari (CA), Viale Trento, n. 69, in persona del presidente *pro tempore* Francesco Pigliaru, in forza di procura speciale a margine del presente atto rappresentata e difesa dagli avv. Alessandra Camba (cod. fisc. CMBLSN57D49B354X; posta elettronica certificata [acamba@pec.regione.sardegna.it](mailto:acamba@pec.regione.sardegna.it) - fax 070.6062418) e avv. prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G - fax 06.90236029; posta elettronica certificata ([massimoluciani@ordineavvocatiroma.org](mailto:massimoluciani@ordineavvocatiroma.org)), elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in Roma (00153), Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in 00186 Roma è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale:

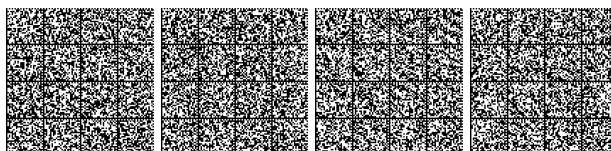
dell'art. 1, a eccezione del comma 1, lettere *g)*; *h)*; *n)*, n. 1; del comma 3, lettera *a)*, n. 3, e lettera *b)*; del comma 4; del comma 5;

dell'art. 12, a eccezione del comma 1, lettere *a-bis)* e *a-ter)*; del comma 2, lettera *d)*, n. 1-*bis*; del comma 7;

dell'art. 13, a eccezione del comma 1, lettera *a)*, n. 1;

dell'art. 28, limitatamente al comma 1;

del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 ottobre 2018, n. 231, come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 2018, n. 281, e, pertanto, analiticamente, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale: dell'art. 1, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*, n. 2, *n-bis)*, *o)*, *p)*, *q)*; comma 2; comma 3, lettera *a)*, numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; dell'art. 12, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*; comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, numeri 1 e 2, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*; comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-*bis*; comma 6; dell'art. 13, comma 1, lettera *a)*, n. 2, lettera *b)*, lettera *c)*; dell'art. 28, comma 1; del medesimo decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 ottobre 2018, n. 231, come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 2018, n. 281.



## FATTO

1. — Con decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 ottobre 2018, n. 231), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 2018, n. 281), sono state adottate «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

Le disposizioni di maggiore rilievo del decreto-legge n. 113 del 2018, per quanto qui interessa, sono quelle che seguono.

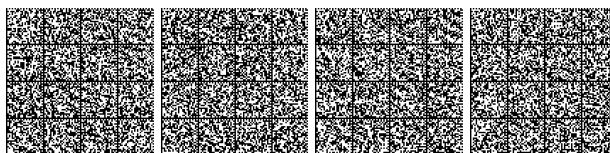
*i)* L'art. 1, che ha sostituito il generale istituto del permesso di soggiorno «per motivi umanitari» di cui all'art. 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»), con una pluralità di fattispecie tipizzate e, sulla scorta di tale scelta di fondo, nelle disposizioni qui impugnate, ha adottato la consequenziale disciplina di dettaglio, di coordinamento e di attuazione.

*ii)* L'art. 12 («Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo»), che è intervenuto sulle vigenti disposizioni relative al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), con disposizioni tutte lesive, a eccezione di quelle escluse dalla presente impugnazione.

*iii)* L'art. 13, qui interamente gravato, a eccezione del comma 1, lettera *a)*, n. 1, il quale, in particolare, alla lettera *a)*, n. 2), ha novellato l'art. 4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 («Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale»), inserendovi un comma 1-*bis*, a tenor del quale «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». Lo stesso art. 13, al comma 1, lettera *b)*, n. 1, ha poi sostituito il comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 142 del 2015, disponendo che «l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2».

*iv)* L'art. 28, comma 1, che ha novellato l'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», *hinc inde* anche TUEL), inserendovi un comma 7-*bis*, a tenor del quale «Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario *ad acta*, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci».

Gli articoli 1, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*, n. 2, n-*bis*), *o)*, *p)*, *q)*; comma 2; comma 3, lettera *a)*, numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; 12, comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*; comma 2, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, numeri 1 e 2, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*; comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-*bis*; comma 6; 13, comma 1, lettera *a)*, n. 2, lettera *b)*, lettera *c)*; 28, comma 1; del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 ottobre 2018, n. 231, come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 2018, n. 281, sono lesivi degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione autonoma della Sardegna, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di



## DIRITTO

*Premessa.*

Quanto all'incidenza delle norme impugnate nelle attribuzioni costituzionali della Regione autonoma della Sardegna. — Come risulta dal suo stesso titolo, riportato in epigrafe, il decreto-legge n. 113 del 2018 disciplina una varia pluralità di oggetti, che, come vedremo al quinto motivo di ricorso, non sono caratterizzati dal tratto dell'omogeneità e la cui regolazione, pei profili che qui interessano, non è assistita dalla straordinaria necessità e urgenza che, ai sensi dell'art. 77 Cost., deve caratterizzare questa categoria di atti. Le norme del decreto-legge, inoltre, nelle parti qui censurate, sono gravemente lesive di plurimi parametri costituzionali ulteriori.

Prima di illustrare i singoli motivi di doglianza, però, conta ora mettere in luce, in via del tutto preliminare e con riferimento a tutte le previsioni censurate, che i vizi di legittimità costituzionale di cui appresso si farà illustrazione sono tutti contestabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione, a causa della loro evidente interferenza con le attribuzioni regionali, cui arrecano un grave pregiudizio.

In primo luogo, l'art. 28 concerne attribuzioni di diretta spettanza regionale, poiché l'ordinamento degli enti locali è materia di competenza regionale esclusiva per la Regione autonoma della Sardegna in virtù dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna» (*hinc inde* «Statuto»).

In secondo luogo, come è noto, l'art. 117, comma 2, lettere *b*) e *h*), Cost., ricomprende la materia «immigrazione» e la materia «ordine pubblico e sicurezza» tra quelle assegnate alla competenza esclusiva dello Stato. Nondimeno, la stessa Costituzione, all'art. 118, comma 3, riconosce esplicitamente l'esistenza di un profondo legame fra questa materia e quelle di competenza concorrente, affidate (anche) alla cura delle regioni. Stabilire che «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'art. 117 [...]», infatti, equivale a dare atto dell'intreccio competenziale fra tali due materie e le molte altre di competenza regionale, come, in particolare e a tacer d'altro, «tutela e sicurezza del lavoro; istruzione [...]; tutela della salute [...]; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Per quanto specificamente concerne la Regione autonoma della Sardegna, poi, sono coinvolte anche competenze statutarie, addirittura di tipo esclusivo.

Basta pensare, a tal proposito, a quelle in materia di «polizia locale urbana e rurale» (art. 3, lettera *c*), dello Statuto), o di «edilizia ed urbanistica» (art. 3, lettera *f*), dello Statuto). Su quest'ultima, in particolare, è sufficiente considerare — a conferma del predetto coinvolgimento — che la legge reg. Sardegna 23 settembre 2016, n. 22 (recante «Norme generali in materia di edilizia sociale e riforma dell'Azienda regionale per l'edilizia abitativa») all'art. 1, comma 2, dispone che «La Regione esercita le proprie funzioni in materia di edilizia sociale assicurando il conseguimento dei seguenti obiettivi generali: [...] *f*) coordinamento con altre politiche pubbliche, soprattutto urbanistiche, territoriali, ambientali e per l'inclusione sociale, la salute, il diritto allo studio, il lavoro e l'immigrazione».

Sul punto concorda, peraltro, anche codesta ecc.ma Corte, che con specifico riferimento alla materia «immigrazione» ha già chiarito, nella sentenza n. 299 del 2010, che «deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998, fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni» (sentenza n. 134 del 2010)».

E difatti «l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può [...] limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti — dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione — che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005)».

Ebbene: le norme censurate con l'odierno ricorso coinvolgono, come si vedrà, non solo competenze statali, ma anche regionali, sia esclusive (alle quali si è già fatto cenno), che concorrenti e integrative. Competenze che, in fatto, la Regione autonoma della Sardegna ha puntualmente esercitato.

A tal proposito, lasciando da parte le materie di competenza esclusiva e prendendo le mosse dalle materie di competenza concorrente, di cui all'art. 4 dello Statuto sardo, sia sufficiente osservare che:

in materia di «assistenza e beneficenza pubblica» (art. 4, lettera *h*)), la legge regionale Sardegna 23 dicembre 2005, n. 23 — recante «Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1988 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali)» — all'art. 4, comma 1, dispone che «hanno diritto ad accedere ai servizi ed alle prestazioni di cui alla presente legge: [...] *c*) i cittadini extracomunitari residenti ai sensi dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; *d*) gli apolidi ed i rifugiati residenti, nel rispetto delle normative statali ed internazionali vigenti; *e*) i cittadini stranieri di cui all'art. 18 del decreto legislativo n. 286 del 1998; [...]»;



in materia di «igiene e sanità pubblica» (art. 4, lettera *i*), dello Statuto):

la legge regionale Sardegna 8 marzo 1979, n. 8 — recante «Istituzione e disciplina dei Consulenti familiari» — dispone, all'art. 9, comma 1, che «Le prestazioni effettuate dai servizi consultoriali previsti dalla presente legge sono gratuite per tutti i cittadini italiani nonché per gli stranieri residenti o che soggiornino anche temporaneamente nel territorio italiano»;

la legge regione autonoma della Sardegna 13 aprile 2017, n. 5, all'art. 5 (rubricato «Disposizioni in materia di sanità e politiche sociali») autorizza «per l'anno 2017, la spesa di euro 200.000 per il potenziamento del sistema della *governance* regionale sul tema dell'accoglienza dei migranti attraverso la realizzazione di progetti rivolti alla formazione degli operatori del settore dell'accoglienza ai richiedenti asilo» (così il comma 27) .

Quanto alle competenze integrative, sia sufficiente rilevare che:

in materia di «lavoro» e «previdenza ed assistenza sociale» (di cui all'art. 5 dello Statuto e al decreto legislativo 10 aprile 2001, n. 180, recante «Norma di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego»), la legge regione autonoma della Sardegna 17 maggio 2016, n. 9 — recante «Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro» — dispone, all'art. 33-*bis*, comma 1, che «L'ASPAL, al fine di garantire una reale fruizione dei servizi per il lavoro e dei programmi di politica attiva del lavoro, anche in coordinamento con gli interventi di politica sociale promossi dalla normativa europea, nazionale e regionale, da parte di soggetti a rischio di esclusione, quali lavoratori stranieri, beneficiari di forme di reddito di inclusione e altre categorie [...] è autorizzata ad assumere personale dotato di specifiche competenze per l'espletamento delle suddette attività».

La disciplina qui censurata, peraltro, interseca anche una pluralità di ambiti competenziali regionali elencati nell'art. 117, comma 3, Cost. (applicabile alle regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001), quali: «previdenza complementare e integrativa», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (presidiato dall'art. 7 dello Statuto, per l'odierna ricorrente) e «istruzione». Tale intreccio è confermato anche da un rapido esame «a campione» della legislazione vigente in altre regioni nelle materie incise, per i profili che qui interessano, dal decreto-legge n. 113 del 2018.

Senza alcuna pretesa d'eshaustività basti considerare che:

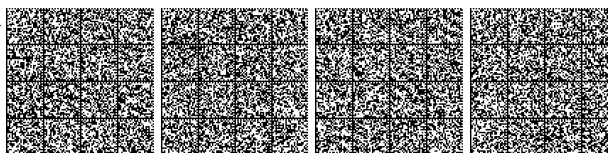
*i*) quanto alla materia «istruzione», l'art. 3, comma 1, della legge regionale Basilicata 13 agosto 2015, n. 30, recante «Sistema integrato per l'apprendimento permanente ed il sostegno alle transizioni nella vita attiva», prevede che «le azioni del sistema regionale integrato per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita sono rivolte ai cittadini dell'Unione europea (UE), nonché agli stranieri ed agli apolidi muniti di regolare permesso di soggiorno»;

*ii*) quanto alla materia «previdenza complementare e integrativa» (incisa perché i migranti regolari sono anche contribuenti previdenziali), l'art. 3, comma 1, della legge regione Veneto 18 maggio 2007, n. 10, stabilisce che «la Giunta regionale è autorizzata, nei limiti dello stanziamento di bilancio, a concedere a favore di lavoratrici e lavoratori residenti nel Veneto, iscritti ai fondi pensione di natura collettiva, contributi diretti ad assicurare per limitati periodi di tempo la copertura contributiva», prevedendo, quale condizione per il godimento del beneficio, solo la residenza nel territorio regionale e l'iscrizione a fondi pensione e non, ovviamente, la cittadinanza;

*iii*) quanto alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», è superfluo ricordare che gli obblighi tributari regionali gravano anche sugli stranieri; per l'effetto, laddove, a mero titolo esemplificativo, la legge regionale Umbria 24 dicembre 2007, n. 36, recante «Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria», fa riferimento alla figura del «contribuente regionale», comprende in tale categoria anche lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio della Regione. In via ancor più generale, si deve osservare che i migranti, oltre che un onere per le regioni (a causa dei servizi che esse devono erogare), sono per esse anche una risorsa, perché il loro apporto lavorativo è necessario per il buon funzionamento dei programmi di sviluppo regionali. Sottrarre queste risorse senza alcun coinvolgimento delle regioni è dunque in sé violativo della loro sfera di autonomia.

Tanto considerato, la legittimazione della ricorrente alla contestazione delle disposizioni in epigrafe non può ritenersi dubbia, sicché si può passare alla formulazione delle singole censure.

*1. — Quanto all'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), i), l), m), n), n. 2, n-bis), o), p), q); comma 2; comma 3, lettera a), numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione degli articoli 2, 3, 10, commi 2 e 3, 11, 117, comma 1, della Costituzione (anche con riferimento agli articoli 15, lettera c), e 18, della direttiva 2011/95/UE, 6, 10, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto Internazionale di New York sui diritti civili e politici e 2, 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). Violazione degli articoli 117, commi 2, 3 e 4; 118 e 119 della Costituzione. Violazione degli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», anche in riferimento al decreto legislativo 10 aprile 2001,*



n. 180, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego» e al decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna».

Come già riportato in narrativa, l'art. 1 del decreto-legge n. 113 del 2018 ha apportato significative modifiche sia al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»), sia al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (emanato in «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»).

Prima dell'emanazione del decreto impugnato, l'art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — che disciplina in via generale l'istituto del permesso di soggiorno — prevedeva, al comma 6, che «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione».

Sul testo appena menzionato è intervenuto l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018, il quale, alla lettera b), n. 2), ha soppresso l'inciso del primo periodo contenente la menzionata clausola di salvaguardia («salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano») e l'intero secondo periodo, che contemplava la possibilità del rilascio del permesso di soggiorno «per motivi umanitari».

In secondo luogo, l'art. 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, nella versione antecedente l'emanazione del decreto impugnato, disponeva che «Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Anche tale disposizione è stata modificata dal decreto-legge n. 113 del 2018 (e, segnatamente, dall'art. 1, comma 2). Conseguentemente, si prevede ora che «Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ricorrono i presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura “protezione speciale”, salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga. Il permesso di soggiorno di cui al presente comma è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro».

Più in generale, l'istituto del permesso di soggiorno per «gravi motivi di carattere umanitario» è stato sostituito da fattispecie direttamente tipizzate dai novellati decreto legislativo n. 286 del 1998 e decreto legislativo n. 25 del 2008, i quali, in particolare, ne consentono il rilascio:

i) quando lo straniero «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione» (art. 19, comma 1, decreto legislativo n. 286 del 1998);

ii) quando vi siano «fondati motivi» ch'egli possa «essere sottopost[o] a tortura» (art. 19, comma 1.1, decreto legislativo n. 286 del 1998);

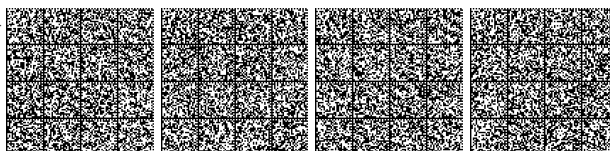
iii) per «cure mediche», con riferimento agli «stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità» (art. 19, comma 2, lettera d-bis), decreto legislativo n. 286 del 1998;

iii) per «calamità» (art. 20-bis, decreto legislativo n. 286 del 1998);

iv) per «atti di particolare valore civile» (art. 42-bis, decreto legislativo n. 286 del 1998);

v) per «protezione speciale» (art. 32, comma 3, decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25).

In terzo luogo, l'art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 113 del 2018, stabilisce che «Fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». Ne consegue che, in sede di rinnovo, la nuova disciplina di cui al menzionato comma 8 dovrà retroattivamente applicarsi anche agli stranieri cui è stato rilasciato un regolare permesso di soggiorno per «motivi umanitari» ai sensi della normativa previgente.



1.1. — Dalle disposizioni testé menzionate emerge, in sostanza, che:

gli stranieri che prima avrebbero potuto godere del permesso di soggiorno per «motivi umanitari» diventano irregolari, qualora essi non si trovino nelle condizioni di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1 del novellato decreto legislativo n. 286 del 1998 o in quelle ulteriori per le quali il medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998 o il decreto legislativo n. 25 del 2008 prevedono il rilascio del permesso;

detta irregolarità non colpisce solamente coloro che presentano richiesta per il menzionato permesso o ai quali esso viene rilasciato successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018, ma si estende anche a chi già ne sia in possesso, con conseguente revoca o diniego del rinnovo rispettivamente ai sensi dei commi 1 e 8 dell'art. 1 del decreto impugnato.

1.2. — Tanto premesso, non v'è dubbio che la nuova disciplina presenti plurimi profili d'illegittimità costituzionale, come appresso si vedrà.

È opportuno anzitutto ribadire che il complessivo riordino della normativa relativa al permesso di soggiorno comporta un diretto coinvolgimento delle regioni. A tal proposito, al di là di quanto già osservato in via generale nella premessa del presente gravame, basti pensare, a titolo esemplificativo:

alla nuova ipotesi di permesso di soggiorno per cure mediche per gli «stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità» di cui all'art. 19, comma 2, lettera *d-bis*), decreto legislativo n. 286 del 1998, fattispecie indubbiamente connessa alla materia «tutela della salute»;

alla nuova ipotesi di permesso di soggiorno speciale per stranieri vittime di violenza domestica di cui all'art. 18-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998, il quale «ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico [...] o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età» e interseca inevitabilmente le materie «istruzione» e «tutela del lavoro».

Vero quanto precede, le norme censurate incidono illegittimamente non solo nelle attribuzioni attinenti alla funzione legislativa ex articoli 117, comma 3, Cost. e 3, 4 e 5 dello Statuto, ma anche in quelle relative alle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost. e 6 dello Statuto, pure in riferimento al decreto legislativo n. 180 del 2001 («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego») e al decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975 (recante «Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna»).

La Regione, infatti, è costretta a rimodulare tali funzioni — tanto con riferimento alla loro disciplina, quanto al loro concreto esercizio — escludendo dalla platea dei destinatari gli stranieri che, in virtù della nuova legislazione statale in materia di permesso di soggiorno, non potranno più ottenerne il rilascio o il rinnovo e potranno subirne la revoca. Quanto alle specifiche disposizioni gravate, infine, sono comprese tutte quelle che dettano le scelte di fondo della riduzione della protezione umanitaria, o a tale scelta danno svolgimento. Sono invece escluse quelle che a tale scelta non si collegano.

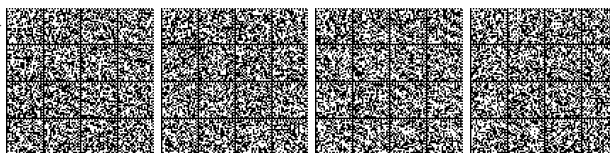
1.3. — Violato, in secondo luogo, è l'art. 3 Cost., e con esso il legittimo affidamento dei privati. La lesione — si badi — è bidirezionale: da una parte, infatti, è leso l'affidamento dei titolari di un permesso di soggiorno ottenuto in virtù del precedente assetto normativo; dall'altra, quello di coloro che — sempre alla luce della disciplina previgente — confidavano nel rilascio del citato permesso.

In entrambi i casi siamo di fronte a esempi di retroattività «impropria» (c.d. «*unechte Rückwirkung*»), ancorché con due distinte gradazioni.

La lesione dell'affidamento è particolarmente grave per la prima categoria di destinatari, già da tempo residenti in Italia e che nutrivano progetti di vita radicalmente condizionati dall'aspettativa del rinnovo del permesso, in costanza delle condizioni per il suo rilascio.

Anche l'altra categoria, però, è seriamente colpita, perché pure in questo caso un progetto di vita, inizialmente attuato con un accesso al territorio nazionale confidante nel possesso dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno, è stato cancellato dalla disciplina qui censurata.

È vero che affidamento non vuol dire pretesa all'immutabilità della disciplina legislativa, ma non è meno vero che la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale, ma anche quella della Corte di giustizia UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo, ammette l'incidenza in situazioni soggettive pregresse (nei c.d. «diritti quesiti») solo a condizione che l'intervento legislativo sia: *a*) necessario; *b*) proporzionato; *c*) motivato dal riferimento a interessi costituzionalmente meritevoli di protezione. Nella specie, nessuna di queste condizioni ricorre, perché la cancellazione dell'istituto del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie non persegue alcun interesse meritevole di tutela e anzi — come subito vedremo al sottoparagrafo che segue — confligge con numerosi strumenti internazionali, qualificabili come fonti interposte in forza dell'art. 117, comma 1, Cost.



1.4. — In terzo luogo, sono violati gli articoli 2, 3 e 117 Cost. Viene infatti irragionevolmente operata una distinzione tra coloro che, a parità di condizioni di rilascio, dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018 non potranno più godere del permesso di soggiorno e coloro i quali, invece, potranno egualmente mantenerlo alla luce delle sopravvenienze normative. L'irragionevolezza di tale distinzione, poi, è tanto più grave, in quanto si ripercuote anche sul godimento delle prestazioni pubbliche e, in generale, sulle situazioni giuridiche soggettive direttamente connesse alla titolarità del permesso di soggiorno.

La disparità di trattamento si rileva anche per un diverso profilo. Secondo la giurisprudenza civile e amministrativa, i requisiti per concedere il permesso di soggiorno per motivi umanitari concernono le speciali esigenze relative alla «tutela della famiglia e dei minori, ricongiungimento familiare, [...] persecuzioni dovute a ragioni etniche, religiose o politiche» (Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4317), nonché al «rischio effettivo di essere sottoposto a pena di morte, tortura o trattamenti inumani e degradanti» (Cass. civ., Sez. VI, ordinanza 24 marzo 2011, n. 6879). Ebbene: poiché le fattispecie non coincidono integralmente, distinguere coloro che versano in tali condizioni da coloro che presentano i requisiti per i «casi speciali» introdotti dalle disposizioni qui impugnate è irragionevole e violativo del principio di eguaglianza, in quanto entrambi i gruppi comprendono le persone c.d. «vulnerabili» secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, per le quali lo Stato deve necessariamente apprestare misure volte a evitare che siano soggetti a trattamenti inumani e degradanti (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenze 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Grecia e Belgio, e 4 novembre 2014, Tarakhel c. Svizzera). Conseguentemente, è violato l'art. 117, comma 1, Cost., atteso che la giurisprudenza ora citata fa leva sull'art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

1.5. — È poi violato l'art. 10, comma 3, Cost., che riconosce il diritto d'asilo nel territorio nazionale allo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche. Significative in proposito sono le statuizioni del giudice della nomofilachia, il quale ha costantemente affermato che «la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale [...], unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito» (sent. Cassazione civ., Sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455).

Ebbene: non è chi non veda che la formula relativa ai «motivi umanitari» a fondamento del rilascio del permesso di soggiorno rispondeva perfettamente alla necessità, imposta dall'art. 10, comma 3, Cost., di approntare ai richiedenti asilo una tutela elastica, in quanto consustanziale alla «configurazione ampia del diritto d'asilo». Venuta meno quella formula, è venuta meno anche la pienezza della relativa tutela, relegata a singole fattispecie tipizzate, per ciò solo inidonee (come precisato dalla citata giurisprudenza di legittimità) a realizzare le prescrizioni costituzionali.

1.6. — Non basta. Le disposizioni censurate si pongono anche in contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1, Cost. (in relazione agli articoli 15, lettera c), e 18 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante «norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta»).

Per quanto qui interessa, la direttiva in esame stabilisce che:

«persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» è qualsiasi «cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'art. 15, e al quale non si applica l'art. 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese» (art. 2, lettera g);

ai fini del possesso dei requisiti per la protezione sussidiaria, è considerata «danno grave» la «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale» (art. 15, lettera c);

gli Stati membri dell'Unione europea «riconoscono lo status di protezione sussidiaria a un cittadino di un paese terzo o a un apolide aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria in conformità dei capi II e V» (art. 18).

Ebbene: la disciplina censurata è gravemente lesiva dei parametri eurounitari poc'anzi richiamati. Essa, infatti, esclude dal regime di protezione sussidiaria proprio le persone che, ove rientrassero nel Paese di origine, verrebbero esposte alla «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».



1.7. — Le norme impugnate, inoltre, sono senz'altro violative degli articoli 2, 10, comma 2, e 117, comma 1, Cost., in riferimento agli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*hinc inde*: CEDU) e agli articoli 6, 10, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (*hinc inde*: Patto).

A tal proposito, è agevole osservare che il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui agli articoli 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 17, 23 e 24 del Patto sarebbe irrimediabilmente compromesso per i soggetti esclusi dal regime di protezione in ragione dell'allontanamento dal territorio italiano. Essi, poi, a causa della povertà del Paese di provenienza, vedrebbero messe a repentaglio la propria vita e sicurezza alimentare, con conseguente lesione degli articoli 2 e 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 6 e 10, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Ne discende l'ulteriore violazione, sotto diverso profilo rispetto a quanto già osservato (v. par. 1.4), dell'art. 2 Cost., perché in tal modo sono compromessi i diritti inviolabili degli interessati.

1.8. — Da ultimo, va osservato che le norme censurate intersecano sicuramente gli ambiti di autonomia finanziaria riservati alle Regioni ai sensi dell'art. 119 Cost. e specificamente garantiti, per quanto concerne la Regione ricorrente, dagli articoli 7 e 8 dello Statuto.

A tal proposito, è sufficiente menzionare l'art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998, il quale individua «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio» e i «programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva» in ogni caso garantiti «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno».

Ai sensi dell'Accordo Stato-regioni n. 255 del 20 dicembre 2012, poi, le regioni sono tenute a rimborsare le ASL territorialmente competenti degli oneri per le prestazioni sanitarie erogate ai sensi dell'art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

La Regione ricorrente, peraltro, in forza dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, «dall'anno 2007 [...] provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

Ebbene:

in forza delle norme impugnate, il numero degli «stranieri presenti sul territorio nazionale» e «non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno» è destinato ad aumentare;

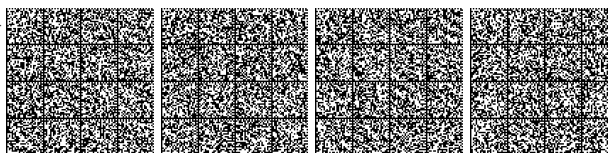
di conseguenza, poiché l'assistenza sanitaria di base dovrebbe comunque essere assicurata, la spesa sostenuta dalle regioni per l'erogazione delle prestazioni sanitarie a loro carico ai sensi del citato art. 35, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998 non diminuirebbe, mentre diminuirebbe la partecipazione degli stranieri, tramite il versamento delle imposte e dei contributi.

Ne consegue, all'evidenza, un ulteriore (e illegittimo) pregiudizio per l'autonomia finanziaria della Regione ricorrente.

1.9. — Una censura specifica e uno specifico svolgimento dei motivi di ricorso merita l'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto-legge n. 113 del 2018. Esso regola l'ambito dei servizi di accoglienza per i titolari dei c.d. permessi di soggiorno per «casi speciali», novellando l'art. 18-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998 con l'inserimento del comma 1-bis. Detto comma 1-bis prevede che «Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo reca la dicitura “casi speciali”, ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico previsto dall'art. 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, il permesso di soggiorno di cui al presente articolo può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, secondo le modalità stabilite per tale permesso di soggiorno ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.»

Tale disposizione è illegittima nella parte in cui non consente ai titolari di permesso di soggiorno «speciali» l'accesso ai servizi sociali diversi da quelli esplicitamente menzionati, ovvero sia «servizi assistenziali» e «studio».

In questo modo il legislatore statale ha manifestamente e illegittimamente compresso le attribuzioni regionali quantomeno nelle materie «assistenza e beneficenza pubblica» (art. 4, lettera h), dello Statuto), oltre che «lavoro», «previdenza ed assistenza sociale» (di cui all'art. 5 dello Statuto e al decreto legislativo 10 aprile 2001, n. 180, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna recante delega di funzioni amministrative alla Regione in materia di lavoro e servizi all'impiego»), ambiti nei quali la ricorrente può adottare norme di integrazione e attuazione per «adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica».





Ne deriva la violazione non solo dell'art. 4, ma anche dell'art. 5 dello Statuto (e delle relative Norme di attuazione indicate *supra*), in quanto le disposizioni impugnate sono sia autoapplicative che «di dettaglio» e non lasciano alla Regione alcun margine di discrezionale determinazione nell'ottica di un adattamento alle specifiche esigenze della ricorrente.

Per le stesse ragioni sono violati anche gli articoli 118 Cost. e 6 dello Statuto (anche in riferimento alle Norme integrative menzionate nell'epigrafe del presente motivo), in quanto alla Regione è sottratto ogni spazio di esercizio delle sue attribuzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente o residuale sopra indicate.

Specificamente violato è l'art. 118, comma 3, Cost., in quanto la disciplina in esame non ha previsto l'obbligo dello Stato di concertare con le regioni le modalità di assistenza nei confronti dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale, nonché nei confronti dei soggetti già riconosciuti in stato di «protezione umanitaria».

2. — *Quanto all'art. 12, comma 1, lettere a), b), c), d); comma 2, lettere a), b), c), d), numeri 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n); comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-bis; comma 6; del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione degli articoli 2, 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Violazione degli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna» e al decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997».*

L'art. 12 del decreto-legge n. 113 del 2018 interviene sulle vigenti disposizioni relative al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Come è noto, lo Sprar è il servizio costituito dalla rete di centri di accoglienza gestiti dagli enti locali, che non si limitano ad accogliere i migranti, ma svolgono anche progetti e attività di istruzione, integrazione sociale, informazione, assistenza e orientamento nella costruzione di percorsi individuali e/o collettivi di inserimento socio-economico. Ne consegue che:

le funzioni dei centri SPRAR non sono in alcun modo sovrapponibili né riducibili a quelle degli altri centri che gestiscono il fenomeno migratorio e dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale (c.d. «hot spot», CARA o CAS);

nella prospettiva del riparto di competenze tra Stato e regioni, l'attività svolta dallo SPRAR è certamente riconducibile alle competenze regionali;

in particolare (e fermo restando quanto osservato in via generale nella premessa del presente gravame), l'attività (e, dunque, la disciplina) dei centri SPRAR è del tutto estranea alle «politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale», concernendo i diversi ambiti del «diritto allo studio o all'assistenza sociale», nonché delle politiche abitative, ambiti «attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle regioni» (per riprendere le parole delle sentenze Corte costituzionale, nn. 134 e 299 del 2010).

Il servizio di accoglienza SPRAR è stato fortemente modificato dalle norme censurate, tanto che l'art. 12, comma 4, ne ha anche mutato il nome in «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati».

In particolare, l'articolo in esame interviene sulla platea dei beneficiari dei servizi di accoglienza sul territorio che sono prestati dagli enti locali: i servizi di accoglienza sono stati riservati ai titolari delle vigenti forme di protezione internazionale, ivi compresi quelli «speciali» introdotti dallo stesso decreto-legge n. 113 del 2018 ai novellati articoli 18-bis, 19, comma 2, lettera d-bis), 22, comma 12-*quater*, 20-bis e 42-bis (permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica, per soggetti in condizioni di salute di eccezionale gravità, per vittime di particolare sfruttamento lavorativo, per calamità, per soggetti che hanno compiuto atti di particolare valore civile), e ai minori stranieri non accompagnati. Sono stati invece esclusi dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale, oltre che i possessori dei precedenti permessi «per motivi umanitari» oggi soppressi.

Ne consegue che, allo stato, molti soggetti accolti dagli Sprar dovranno lasciarli, nonostante abbiano già ottenuto il riconoscimento del diritto alla «protezione umanitaria».

2.1. — Ciò detto in via di premessa generale, è necessario esaminare nel dettaglio il contenuto delle disposizioni impugnate (nei limiti di quanto qui d'interesse).

Il comma 1 modifica l'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 del 1989.

La lettera *a)* ne ha riscritto il primo comma. La nuova formulazione esclude i «richiedenti asilo» dal novero dei soggetti che possono essere accolti dai servizi di accoglienza degli enti locali e include solo i soggetti già titolari dei permessi «speciali» di soggiorno introdotti dal decreto-legge n. 113 del 2018.

La lettera *b)* ne ha modificato il comma 4, circoscrivendo il meccanismo di «coordinamento» tra Ministero ed enti locali in materia di accoglienza alla sola tutela dei soggetti già titolari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati, con esclusione dei richiedenti asilo, dei richiedenti protezione internazionale e dei soggetti titolari del soppresso permesso di soggiorno per ragioni umanitarie.



La lettera *c)* ne ha novellato il comma 5, lettera *a)*, prevedendo che il servizio centrale del meccanismo di coordinamento sia competente a monitorare la presenza sul territorio dei soggetti già titolari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati, con esclusione dei richiedenti asilo, dei richiedenti protezione internazionale e dei soggetti titolari del soppresso permesso di soggiorno per ragioni umanitarie.

La lettera *d)* ha riscritto la rubrica dell'art. 1-*sexies*, così da non menzionare i soggetti esclusi dal servizio di accoglienza.

Il comma 2 reca varie modifiche al decreto legislativo n. 142 del 2015.

In particolare, le lettere da *a)* a *e)* intervengono sugli articoli 5, 8, 9, 11 e 12 del decreto legislativo n. 142 del 2015, nel senso di espungere tutti i riferimenti all'art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola il sistema di accoglienza territoriale per richiedenti asilo e rifugiati, così da ridurre significativamente l'ambito di operatività di tale sistema.

La lettera *f)* novella proprio il suddetto art. 14 del decreto legislativo n. 142 del 2015. In particolare:

il n. 1 novella il comma 1, così da escludere il richiedente asilo e/o protezione internazionale dall'accesso al sistema Sprar;

il n. 2, abrogando il comma 2, sopprime il meccanismo di richiesta di contributo economico da parte degli enti locali per la realizzazione dei servizi di accoglienza Sprar;

il n. 3, novellando il comma 3, stabilisce che l'accesso del richiedente ai centri diversi dallo Sprar (CARA e CAS) è limitato ai soggetti che si dichiarano privi di mezzi di sussistenza. In questo modo si «dirottano» i richiedenti verso i centri che non svolgono attività di integrazione socio-assistenziale;

il n. 4 modifica il comma 4, sopprimendo il riferimento al comma 1, per ragioni di coordinamento formale del testo novellato;

il n. 5 novella la rubrica dell'art. 14, espungendo il riferimento al «Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati».

La lettera *g)* modifica l'art. 15 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola le modalità di accesso al sistema di protezione.

Il n. 1 abroga i commi 1 e 2, che regolavano il procedimento di esame della domanda di accesso allo Sprar da parte della Prefettura UTG competente e la sua evasione mediante collocazione nelle strutture disponibili all'interno del sistema.

Il n. 2 novella la rubrica dell'articolo (prima «Modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale - Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati», ora «Individuazione della struttura di accoglienza»).

La lettera *h)* modifica l'art. 17 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola l'accoglienza delle persone portatrici delle c.d. «esigenze particolari».

Il n. 1 abroga il comma 4, che istituiva i «servizi speciali» degli Sprar per le persone portatrici di «esigenze particolari».

Il n. 2 modifica il comma 6, espungendo il richiamo al precedente comma 4, ora abrogato.

La lettera *i)* modifica l'art. 20 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola l'attività di monitoraggio e controllo, espungendo il riferimento all'attività di monitoraggio del servizio di coordinamento tra Ministero e Enti locali di cui all'art. 1-*sexies*, comma 4, del decreto-legge n. 416 del 1989 (disposizione novellata dal comma 1 dell'art. 12 del decreto-legge n. 113 del 2018, come sopra indicato), nonché sopprimendo l'attività di monitoraggio sui centri Sprar.

La lettera *l)* abroga l'art. 22, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, che consentiva ai soggetti accolti nei centri Sprar di «frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente».

La lettera *m)* modifica l'art. 22-*bis*, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, stabilendo che la partecipazione alle attività di utilità sociale non è consentita ai richiedenti protezione internazionale, ma solo ai soggetti già titolari dei permessi di protezione internazionale.

La lettera *n)* modifica l'art. 23 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola la revoca delle condizioni di accoglienza, escludendo il riferimento all'art. 14, che disciplina il servizio degli Sprar.

Il comma 3 modifica il decreto legislativo n. 25 del 2008.

La lettera *a)* modifica l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 25 del 2008, cancellando dai criteri che definiscono la competenza per territorio delle Commissioni territoriali che esaminano domanda di protezione internazionale dei richiedenti quello della collocazione nel centro Sprar, mentre la lettera *b)* inserisce disposizioni di coordinamento sui portatori di esigenze speciali.



Il comma 4 dispone che «Le definizioni di “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati” ovvero di “Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati” di cui all’art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 [...], ovunque presenti, in disposizioni di legge o di regolamento, si intendono sostituite dalla seguente: “Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati” di cui all’art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 [...], e successive modificazioni».

Il comma 5 stabilisce che «I richiedenti asilo presenti nel Sistema di protezione di cui all’art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso, già finanziato».

Il comma 5-*bis* dispone che «I minori non accompagnati richiedenti asilo al compimento della maggiore età rimangono nel Sistema di protezione di cui al comma 4 fino alla definizione della domanda di protezione internazionale».

Il comma 6 stabilisce che «I titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione di cui all’art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza».

2.2. — Come si evince pianamente già dalla sintetica illustrazione di cui sopra, gli effetti prodotti dalle disposizioni dell’art. 12 qui in esame (restando non censurati i commi 1, lettere *a-bis*) e *a-ter*); 2, lettera *d*), n. 1-*bis*; 7) sono i seguenti:

i servizi socio-assistenziali, formativi e di integrazione sono riservati ai minori non accompagnati e ai titolari di protezione internazionale, con esclusione dei titolari del «vecchio» permesso per motivi umanitari;

i richiedenti protezione internazionale sono esclusi da tali servizi, essendo la loro accoglienza affidata ai centri CARA e CAS, che si limitano al loro sostentamento;

al termine dei progetti già finanziati, i soggetti già inseriti negli Sprar saranno di fatto espulsi da quei centri;

i richiedenti protezione saranno ri-allocati presso i CARA e CAS, mentre i titolari del «vecchio» permesso per protezione umanitaria, ancorché non ancora in grado di sostentarsi, non avranno alcun ricollocamento;

questi ultimi, ovviamente, andranno a gravare sui servizi di integrazione e socio-assistenziali «comuni» (ovverossia dedicati alla generalità della popolazione residente), predisposti e finanziati dagli enti locali e dalle regioni.

2.3. — L’illegittimità costituzionale delle disposizioni qui in esame e la contestuale lesione delle competenze legislative e amministrative della Regione ricorrente è evidente.

Il legislatore statale, infatti, attraverso la riforma dei centri di accoglienza Sprar, la soppressione dei servizi socio-assistenziali e formativi ai richiedenti protezione internazionale e — circostanza che merita una specifica menzione — ai minori accompagnati e il loro contestuale inserimento nei CARA o CAS, impedisce alla Regione di esercitare le sue attribuzioni nelle materie di competenza concorrente «istruzione», «formazione professionale», «promozione e organizzazione di attività culturali», nonché nelle materie di competenza regionale residuale «servizi sociali», «assistenza sociale», «diritto allo studio», «politiche abitative».

Si badi: le regioni non solo devono scontare il totale «disimpegno» organizzativo e finanziario dello Stato dai programmi di integrazione per i richiedenti protezione internazionale e i minori accompagnati (circostanza già di per sé idonea a violare le segnalate competenze regionali), ma sono anche di fatto e di diritto impossibilitate a svolgere quelle attività, in quanto nei CARA e nei CAS (che sono centri gestiti dall’Amministrazione statale) non è previsto lo svolgimento di alcuna attività socio-assistenziale. Tale circostanza rende evidente che le disposizioni in esame cancellano integralmente le competenze legislative regionali sopra indicate.

Ne deriva la violazione non solo degli articoli 3 e 4 dello Statuto — oltre che dell’art. 117, comma 4, Cost. — , ma anche dell’art. 5 dello Statuto sardo e dell’art. 117, comma 3, Cost., in quanto le disposizioni impugnate sono sia autoapplicative che «di dettaglio» e non lasciano alla Regione alcun margine di discrezionale determinazione nell’ottica di un adattamento alle specifiche esigenze della ricorrente.

Per le stesse ragioni sono violati anche gli articoli 118 Cost. e 6 dello Statuto, in quanto alla Regione è sottratto ogni spazio di esercizio delle sue attribuzioni amministrative nelle materie di competenza sopra indicate.

Specificamente violato è l’art. 118, comma 3, Cost., in quanto la disciplina in esame non ha previsto l’obbligo dello Stato di concertare con le regioni le modalità di assistenza nei confronti dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale, nonché nei confronti dei soggetti già riconosciuti in stato di «protezione umanitaria».



Gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118 Cost. e gli articoli 3, 4, 5 e 6 dello Statuto sono violati anche in riferimento al principio di tutela dei diritti inviolabili ex art. 2 Cost., al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., al principio del buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., al dovere di adempiere gli obblighi derivanti dai trattati internazionali ex art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 3 della Convenzione EDU. In particolare:

l'espulsione del titolare del «vecchio» permesso di soggiorno per protezione umanitaria dal sistema di accoglienza senza alcuna verifica della sua capacità di auto-sostentarsi è al di sotto dello standard minimo di protezione dei diritti inviolabili dell'uomo (in quanto compromette il minimo di sostegno sociale dovuto a qualunque essere umano); è del tutto irragionevole (perché tratta allo stesso modo situazioni personali anche assai differenziate), è violativa del principio del legittimo affidamento e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto vanifica gli sforzi (anche finanziari) sostenuti dagli enti coinvolti nel sistema Sprar per l'integrazione socio-assistenziale del migrante e scarica il costo economico-sociale del migrante sugli ordinari servizi socio-assistenziali approntati e finanziati dalle regioni e dagli enti locali, di bel nuovo con illegittima compressione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale (visto che anche gli oneri finanziari di simili attività gravano sulle regioni);

secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (per tutte v. le sentt. 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Grecia e Belgio, e 4 novembre 2014, Tarakhel c. Svizzera) costituisce trattamento degradante violativo dell'art. 3 della Convenzione EDU la cessazione dei servizi di accoglienza già avviati nei confronti di soggetti definiti «vulnerabili», quali sono, nella specie, sia i richiedenti asilo sia, a più forte ragione, coloro che hanno ottenuto il «vecchio» permesso di soggiorno per protezione umanitaria. La compressione dell'autonomia regionale per questi soggetti, dunque, risulta ancor più ingiustificata e illegittima.

2.4. — Da ultimo, anche per tuziorismo, prevenendo la stessa ipotesi di un'eccezione d'inammissibilità della censura per oscurità del petitum, si specifica di seguito l'intervento richiesto a codesta ecc.ma Corte:

quanto al comma 1, lettera *a*), si chiede di dichiararne l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che il comma 1 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 sia «sostituito» dal testo di cui al n. 1 della medesima lettera *a*), anziché «integrato» da quel testo, affinché il servizio Sprar sia accessibile alla platea dei soggetti eleggibili in ragione sia della previgente che della nuova disciplina dei permessi di soggiorno;

quanto al comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), se ne chiede la caducazione con un semplice intervento ablativo, con conseguente espansione delle competenze del meccanismo di coordinamento all'intera platea dei soggetti ammissibili al servizio Sprar e con ripristino della precedente rubrica dell'art. 1-*sexies*;

quanto al comma 2, se ne chiede la caducazione con un semplice intervento ablativo, con conseguente espansione delle competenze del servizio Sprar;

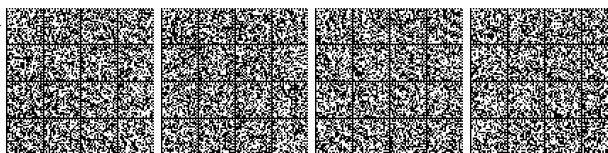
quanto al comma 3, se ne chiede la caducazione con un semplice intervento ablativo, con conseguente ripristino del criterio di competenza delle Commissioni territoriali di evasione delle domande di richiesta di protezione in connessione con l'attività del servizio Sprar;

quanto al comma 4, se ne chiede la caducazione con un semplice intervento ablativo, con conseguente ripristino della denominazione del servizio Sprar;

parimenti, si chiede la semplice ablazione dei commi 5, 5-*bis* e 6, che prevedono il limite temporale di accoglienza dei soggetti già inseriti nei centri Sprar e che il decreto-legge n. 113 del 2018 qualifica come non più accoglibili.

3. — *Quanto all'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2, lettera b), lettera c), del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione degli articoli 3, 97, 117, commi 3 e 4, 118 e 119 della Costituzione. Violazione degli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», anche in riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna» e al decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997». Violazione degli articoli 2, 3, 10, comma 3, 117, comma 1, della Costituzione, anche con riferimento all'art. 2, comma 1, del Protocollo 4 allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici.*

Come segnalato in narrativa, l'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018 — rubricato «Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica» —, nella parte che qui interessa, restando non censurato il comma 1, lettera *a*), n. 1, ha modificato gli articoli 4 e 5 e abrogato l'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015 («Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale»).



Più specificamente, e per quanto qui rileva, l'art. 4 del citato decreto legislativo n. 142 del 2015, al comma 1, prevede che al richiedente sia rilasciato «un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

A tale previsione l'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 1, del decreto-legge n. 113 del 2018 ha aggiunto la seguente: «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

Subito dopo è stato inserito — a opera dell'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 2 — il comma 1-*bis*, a tenor del quale «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Lo stesso art. 13, al comma 1, lettera *b*), n. 1, ha poi sostituito il comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 142 del 2015, disponendo che «l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2».

3.1. — Orbene: dal combinato disposto degli enunciati richiamati discende che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo costituisce un documento di riconoscimento ai fini del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, ma non un titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1989 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Per l'effetto, il titolare di permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato decreto legislativo n. 142 del 2015, non potrà essere iscritto all'anagrafe dei residenti.

Nondimeno, in virtù dell'art. 5, comma 3, del medesimo decreto legislativo — per come novellato dall'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018 — il richiedente continuerà ad avere accesso ai «servizi» previsti dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e a quelli «comunque erogati sul territorio» nel luogo di domicilio.

Non sfuggirà, però, che la gran parte dei servizi previsti dal decreto legislativo n. 142 del 2015 è erogata attraverso il diretto coinvolgimento di regioni ed enti locali e interseca una pluralità di materie di competenza esclusiva, concorrente o integrativa della Regione autonoma della Sardegna.

A mero titolo esemplificativo basti considerare che tra i servizi previsti dal decreto legislativo n. 142 del 2005, comunque garantiti ai richiedenti, rientrano:

l'«accesso all'assistenza sanitaria secondo quanto previsto dall'art. 34 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, fermo restando l'applicazione dell'art. 35 del medesimo decreto legislativo nelle more dell'iscrizione al servizio sanitario nazionale» (così l'art. 21, comma 1), con ovvia incidenza nella materia «igiene e sanità pubblica»;

la soggezione «all'obbligo scolastico, ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» per i minori richiedenti protezione internazionale o i minori figli di richiedenti protezione internazionale, nonché l'accesso «ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana di cui al comma 2 del medesimo articolo» (così l'art. 21, comma 2), con evidente intreccio con la materia «istruzione»;

la possibilità «di svolgere attività lavorativa» (art. 22, comma 1), che involge inevitabilmente la materia del «lavoro»;

la partecipazione ad «attività di utilità sociale» (art. 22-*bis*).

Per tali ragioni (e per quelle già indicate, in via generale, nella premessa del presente gravame) le censure di illegittimità costituzionale che nel prosieguo si articoleranno sono — oltre che fondate — certamente ammissibili.

3.2. — Muovendo dalla prospettiva delle prerogative regionali menomate, l'art. 13, del decreto-legge n. 113 del 2018 — a eccezione del suo comma 1, lettera *a*), n. 1 — è anzitutto violativo degli articoli 2, 3, 97, 117, commi 3 e 4, 118 e 119 Cost., nonché degli articoli 3, 4, 5, 6, 7 e 8 dello Statuto.

Come accennato *supra*, infatti, la norma censurata formalmente proclama che i richiedenti asilo mantengono l'accesso ai servizi «comunque garantiti» sul territorio in cui sono domiciliati, ma al contempo preclude loro l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, iscrizione che costituisce il necessario presupposto per il godimento di numerose prestazioni erogate dalle regioni e/o dagli enti locali.

Il punto è ribadito anche nella Relazione di presentazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018, ove si sottolinea che «L'esclusione dall'iscrizione all'anagrafe non pregiudica l'accesso ai servizi riconosciuti dalla legislazione vigente ai richiedenti asilo (iscrizione al servizio sanitario, accesso al lavoro, iscrizione scolastica dei figli, misure di accoglienza) che si fondano sulla titolarità del permesso di soggiorno» e che «l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente».



In disparte la patente contraddittorietà della norma — di cui appresso si dirà — occorre segnalare che la disposizione in esame impone alle regioni, alternativamente, di:

escludere dall'erogazione di servizi e prestazioni i richiedenti asilo, in violazione dei principi dettati dallo stesso legislatore statale nel decreto legislativo n. 142 del 2015;

modificare la corrispondente normativa regionale in modo da garantire — a spese delle regioni medesime, s'intende — determinati servizi e prestazioni anche ai non iscritti all'anagrafe dei residenti.

L'esito è, in entrambi i casi, paradossale e in ogni caso violativo delle prerogative regionali garantite agli articoli 3, 4 e 5 dello Statuto.

Le norme testé menzionate, infatti, fondano — nell'ordine — le competenze legislative esclusive, concorrenti e integrative della Regione autonoma della Sardegna, tutte indebitamente comprese dall'art. 13 qui gravato. Esso, come visto, impone alla Regione di esercitare nuovamente la sua competenza legislativa in modo da fornire ora anche ai non residenti i servizi garantiti dal decreto legislativo n. 142 del 2015. Tanto, per il sol fatto che il legislatore statale, da un lato, impedisce ai richiedenti asilo di iscriversi all'anagrafe dei residenti e, dall'altro, prevede — né potrebbe fare altrimenti — che taluni servizi gli siano comunque erogati (da parte, appunto, di regioni ed enti locali). La ricorrente, in buona sostanza, sarà costretta a modificare la propria legislazione in materie come l'«edilizia», l'«igiene e sanità pubblica», l'«assistenza e beneficenza pubblica» ove — come emerso in premessa — la residenza costituisce quasi sempre il presupposto per il riconoscimento di determinati benefici o la fruizione di taluni servizi. Non può non segnalarsi, peraltro, che tali violazioni ridondano anche in lesione dell'autonomia finanziaria regionale, di cui agli articoli 119 Cost., 7 e 8 dello Statuto, e risultano in contrasto col principio di economicità dell'azione amministrativa, imposto dall'art. 97 Cost., e al quale soggiacciono anche le regioni.

Non sfugge infatti che, da un lato, la Regione è tenuta a garantire anche ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo i servizi erogati sul proprio territorio, ma, dall'altro, non può — stante l'impossibilità della loro iscrizione all'anagrafe — considerare costoro partecipi a pieno titolo, anche sotto il profilo dei doveri tributari, contributivi, etc., della sua comunità di residenti.

Parimenti violati dalle norme qui censurate sono gli articoli 118 Cost. e 6 dello Statuto, atteso che il suddetto divieto di iscrizione anagrafica impedisce ai comuni anche di erogare ai richiedenti asilo i servizi e le prestazioni che richiedano, quale presupposto, l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, incidendo in tal modo nell'esercizio delle funzioni amministrative loro spettanti nelle materie di competenza regionale sopra menzionate e qui rilevanti.

3.3. — Non basta. L'illegittimità costituzionale dell'art. 13 dev'essere rilevata anche sotto un altro profilo. La norma è infatti certamente violativa anche degli articoli 3 e 10, comma 3, Cost.

Impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, infatti, il legislatore ha riservato un trattamento diverso — e peggiore — a una particolare categoria di stranieri, creando una discriminazione del tutto irragionevole in quanto fondata esclusivamente sul diverso tipo di permesso di soggiorno posseduto. Dato, questo, che certamente non può giustificare la limitazione in parola, tanto più se, come nel caso di specie, è direttamente la Costituzione all'art. 10, comma 3, a prevedere che «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

Codesta ecc.ma Corte ha peraltro ormai chiarito che «Il principio di eguaglianza comporta che a una categoria di persone, definita secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata, deve essere imputato un trattamento giuridico identico od omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali in ragione delle quali è stata definita quella determinata categoria di persone». Viceversa, «ove i soggetti considerati da una certa norma, diretta a disciplinare una determinata fattispecie, diano luogo a una classe di persone dotate di caratteristiche non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito con il trattamento giuridico ad essi riservato, quest'ultimo sarà conforme al principio di eguaglianza soltanto nel caso che risulti ragionevolmente differenziato in relazione alle distinte caratteristiche proprie delle sottocategorie di persone che quella classe compongono» (sent. n. 163 del 1993).

Orbene, nel caso di specie è di piana evidenza che la previsione di un trattamento diverso per la sola categoria dei richiedenti asilo non trova una giustificazione ragionevole nella sussistenza di eventuali profili di differenziazione dai titolari di altri tipi di permesso di soggiorno (ivi compresi quelli introdotti dal decreto-legge n. 113 del 2018).

Priva di pregio è l'affermazione — che si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. di conversione — che l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustificerebbe «per la precarietà del permesso per richiesta asilo». È vero, infatti, che quest'ultimo ha durata semestrale (ex art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 142 del 2015), ma è parimenti vero che la medesima durata semestrale hanno anche — per citarne solo alcuni — il permesso «per calamità» (di cui all'art. 20-bis del testo unico Immigrazione) o il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (di cui all'art. 18 del medesimo T.U.).



Solo il primo, però, preclude l'iscrizione all'anagrafe dei residenti.

3.4. — La norma impugnata è certamente violativa, dal ultimo, anche degli articoli 2, 3 e 117, comma 1, Cost. in riferimento sia all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a tenor del quale «chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierli liberamente la propria residenza», sia all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, laddove dispone che «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

L'irragionevole preclusione dell'iscrizione dei richiedenti asilo all'anagrafe dei residenti mina irrimediabilmente anche le garanzie previste dalle fonti sovranazionali richiamate, gravemente compromettendo il diritto (garantito dagli articoli 2 e 3 Cost.) al riconoscimento pubblico del reale rapporto fra persona e territorio dello Stato (e dei suoi Comuni), essendo consustanziale alla dignità dell'uomo la titolarità dello status pubblicisticamente rilevante che corrisponde alle condizioni di fatto in cui ci si trova.

4. — *Quanto all'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione degli articoli 3, 5, 23, 25, 27, 97, 114, 117, comma 1, della Costituzione, in riferimento agli articoli 6 e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; 117, commi 2 e 3; 118, commi 1 e 2; 119 e 120, comma 2, della Costituzione. Violazione degli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 44 e 46 della legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna», anche in riferimento al decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997».*

L'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018 novella l'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»: *hinc inde* anche TUEL), inserendovi un comma 7 -bis, a tenor del quale «Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario *ad acta*, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci». Si tratta di previsione gravemente lesiva dell'autonomia degli enti locali e — pertanto — delle competenze regionali in materia di ordinamento degli stessi.

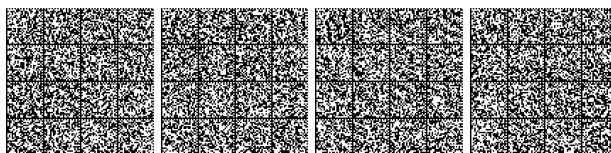
4.1. — Occorre preliminarmente osservare che l'art. 3, comma 1, lettera b), dello Statuto annovera tra le materie di competenza legislativa della Regione ricorrente anche l'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

L'art. 44 dello Statuto, inoltre, stabilisce che «la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole agli enti locali o valendosi dei loro uffici», mentre l'art. 46 demanda agli organi della Regione «il controllo sugli atti degli enti locali». Com'è noto, codesta ecc.ma Corte ha costantemente ritenuto che le regioni siano legittimate a tutelare, in sede di contenzioso costituzionale, l'autonomia degli enti locali. Nella sentenza n. 298 del 2009, infatti, ha ricordato che «le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale».

Ebbene: nel caso di specie la legittimazione della Regione autonoma della Sardegna possiede un duplice fondamento, atteso che l'art. 28 del decreto-legge n. 113 del 2018 lede all'un tempo le attribuzioni degli enti locali regionali e la competenza legislativa della ricorrente fissata nello Statuto.

4.2. — Ancora in via preliminare, si deve ricordare che l'art. 1, comma 2, del TUEL stabilisce che «le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione».

Secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, «la clausola di salvaguardia svolge una “funzione di generale limite” per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione» (*ex plurimis*, sentenze numeri 31 del 2016 e 125 del 2017). Nondimeno, è «principio, già affermato dalla giurisprudenza costituzionale, quello secondo cui l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto affermato dalle norme impuginate, con esplicito riferimento alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome» (sentenze numeri 154 del 2017, 1 e 40 del 2016, 77 e 156 del 2015).



Alla luce delle segnalate competenze statutarie, sarebbe ben possibile ritenere che l'ipotesi di commissariamento degli enti locali qui in esame non sia applicabile alla Regione Sardegna. Per tuziorismo, nondimeno, è indispensabile procedere all'impugnazione, anche alla luce del fatto che, a causa della sua generica formulazione, la clausola di salvaguardia non appare sufficientemente garantista, considerando che la forma di commissariamento introdotta dall'art. 28 del decreto-legge n. 113 del 2018 è stata inserita nell'art. 143 TUEL, rubricato «Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti».

Tanto premesso, è possibile osservare quanto segue.

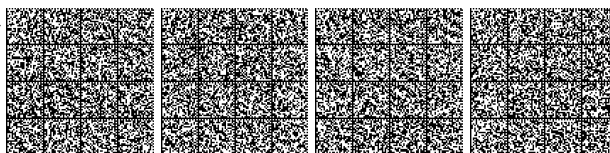
4.3. — La norma impugnata detta, anzitutto, una disciplina gravemente irragionevole; lesiva dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione; inosservante del principio autonomistico.

4.3.1. — Il potere (prima) di sostanziale sostituzione della volontà del prefetto a quella degli enti locali e (poi) di commissariamento è esercitabile «Nell'ipotesi di cui al comma 7 (dello stesso art. 143 del TUEL)», cioè «Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti di cui al comma 5». Il comma 5 dell'art. 143 TUEL, a sua volta, dispone che «Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente».

Come si vede, i provvedimenti sinora consentiti dal TUEL erano: *a*) lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali (nelle gravissime ipotesi di cui agli articoli 141 e 143, comma 1); *b*) in alternativa, misure d'ordine organizzativo-sanzionatorio nei confronti dei dipendenti dell'ente locale. Ora, si introducono provvedimenti di sostituzione e di commissariamento la cui logica è del tutto incomprensibile. Se, infatti, non si è provveduto allo scioglimento, è perché sono emersi elementi significativi «con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale», non certo del «governo» dell'ente. Nonostante ciò, però, i poteri di commissariamento e di sostituzione colpiscono proprio quest'ultimo. L'irragionevolezza della costruzione, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., è evidente (si colpiscono gli amministratori e l'ente in ragione di fatti imputabili ai dipendenti, indebitamente proiettando — appunto — su amministratori ed ente la responsabilità di quelli).

Né basta. L'art. 28, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 113 del 2018, novellando l'art. 143, comma 11, TUEL, stabilisce che «Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo». Come si vede, l'incandidabilità degli amministratori è collegata alla responsabilità per atti che hanno condotto allo scioglimento dei consigli, non alla responsabilità per atti che hanno condotto all'esercizio dei poteri prefettizi di sostituzione e commissariamento oggi «inventati» dal legislatore. Il che vuol dire, confessoriamente, che il commissariamento (così come la sostituzione), che pur incide nell'autonomia dell'ente e dei suoi organi di governo, è disposto per fatto dei dipendenti, il che è del tutto contraddittorio, irragionevole e privo di proporzionalità. Se, infatti, il legislatore stabilisce l'incandidabilità degli amministratori solo nell'ipotesi di una loro diretta responsabilità, non si comprende perché essi possano essere privati del potere di indirizzo e di gestione dell'ente per il fatto dei dipendenti, che lo stesso legislatore — evidentemente — considera come una fattispecie del tutto diversa.

4.3.2. — La rilevata irragionevolezza è aggravata, infine, dall'estrema latitudine dei presupposti legittimanti l'esercizio dei poteri sostitutivi e di commissariamento da parte dei prefetti. Il generico riferimento a «condotte illecite»; alla semplice «alterazione delle procedure», al «buon andamento», al «regolare funzionamento dei servizi» apre un campo così indefinito che l'autonomia degli enti locali della Regione finisce per essere abbandonata alle arbitrarie determinazioni del rappresentante dell'Esecutivo statale sul territorio regionale.





Non solo le regioni sono completamente pretermesse sia nella fase di accertamento dei presupposti che in quella di esercizio dei poteri di sostituzione e di commissariamento, ma — come già detto — la norma primaria qui censurata non contiene alcuna reale definizione dei paradigmi di esercizio del potere prefettizio, come sarebbe invece imposto dal principio di legalità (desumibile anche dall'art. 23 Cost.), anche al fine di assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione (nella specie: di quella prefettizia).

Anche il principio del buon andamento è compromesso, perché l'amministrazione degli enti locali può essere commissariata anche pel semplice fatto dei suoi dipendenti, laddove, in simile fattispecie, l'ordinamento prevede una pluralità di ben più efficienti e meno invasivi strumenti remediali, di carattere privatistico (risoluzione del contratto) o pubblicistico (azione disciplinare), in capo agli organi di governo degli enti interessati e perfettamente idonei alla soluzione del problema.

Che in questo modo sia gravemente compromesso anche il principio autonomistico è evidente, atteso che l'autonomia degli enti locali, desumibile anzitutto dagli articoli 5 e 114 della Costituzione, è sostanzialmente rimessa alla discrezione di un organo dello Stato (del prefetto).

4.4. — La nuova disciplina, però, viola anche gli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 44 e 46 dello Statuto e gli articoli 117, commi 2 e 3, 118, commi 1 e 2, 119 e 120 della Costituzione.

*i)* Essa, anzitutto, compromette l'autonomia degli enti territoriali della Regione (espropriati delle loro funzioni) e quella della Regione stessa, che si vede sottratte le sue attribuzioni in materia di enti locali (che le discendono direttamente dalle norme statutarie menzionate).

*ii)* Impedisce il funzionamento del principio di sussidiarietà verticale fissato dall'art. 118, comma 1, Cost. (a tenor del quale «Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza») e dall'art. 120, comma 2, Cost., attraendo le funzioni degli enti locali verso l'alto, oltretutto nella sede della decisione (non governativa, *ma*) prefettizia.

*iii)* Viola l'art. 118, comma 2, Cost., a tenor del quale «I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze», perché quella della titolarità delle funzioni non è una garanzia meramente formale, ma si estende a tutte le forme di interferenza con il loro esercizio, quali sono — tipicamente — quelle della sostituzione e del commissariamento.

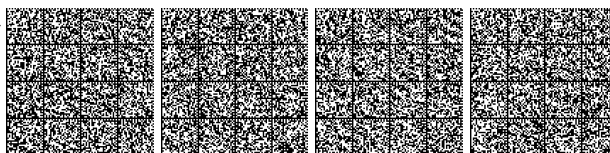
*iv)* Conseguentemente, viola l'art. 120, comma 2, Cost. a tenor del quale «Il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». La sostituzione e il commissariamento, infatti, non sono disposti dal Governo, ma dal prefetto, per soprammercato totalmente al di fuori delle fattispecie previste dal paradigma costituzionale, con totale disinteresse per il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. L'ente locale, infatti, può sfuggire al commissariamento solo se resta prono a quanto il prefetto impone (addirittura stabilendo gli atti da adottare e il termine per la loro adozione), rinunciando completamente alla propria autonomia.

*v)* Compromette l'autonomia finanziaria degli enti locali della regione, garantita dall'art. 119 Cost., poiché essi sono tenuti a sostenere le spese di qualsivoglia attività il prefetto ritenga opportuno imporre.

4.5. — Da ultimo, la norma censurata configura una forma di vera e propria responsabilità oggettiva, che il nostro ordinamento rifiuta, salvi casi eccezionali (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 364 del 1988). Siamo di fronte a una misura di tipo sanzionatorio, che per la sua gravità (in applicazione dei noti «Criteri Engel») deve ricevere un trattamento giuridico analogo a quello delle sanzioni penali. Nella specie, invece, il principio della personalità della responsabilità è disatteso, con violazione degli articoli 25 e 27 Cost. e 6 e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

5. — *Quanto all'art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), i), l), m), n), n. 2, n-bis), o), p), q); comma 2; comma 3, lettera a), numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; all'art. 12, comma 1, lettere a), b), c), d); comma 2, lettere a), b), c), d), numeri 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n); comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-bis; comma 6; all'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2, lettera b), lettera c); all'art. 28, comma 1; del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione dell'art. 77 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione.*

Le disposizioni censurate sono costituzionalmente illegittime anche perché adottate in flagrante violazione dell'art. 77 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.



5.1. — Difettavano, anzitutto, i presupposti per l'inserimento delle disposizioni censurate in un decreto-legge.

In via generale, può agevolmente constatarsi che la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, dalla quale le ragioni di (straordinaria) necessità e urgenza dovrebbero emergere con chiarezza, non offre alcuna vera motivazione sul punto e — anzi — è confessoria dell'assoluta carenza dei presupposti fissato dall'art. 77 Cost. Infatti (e per quanto qui interessa):

a) ivi si afferma apoditticamente che l'intervento normativo assunto con il decreto-legge si sarebbe reso «necessario ed urgente nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa» in materia di immigrazione, «finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale»;

b) si mettono in evidenza quelli che si affermano essere i «principali profili di criticità dell'attuale sistema»;

c) si descrive, più in dettaglio e in molte pagine, il contenuto delle scelte normative compiute dal decreto-legge;

d) con riferimento all'art. 1 (qui censurato), si afferma che il ricorso alla tutela umanitaria si fonderebbe «principalmente su una definizione legislativa dell'istituto dai contorni incerti, che lascia ampi margini ad una interpretazione estensiva», e che sarebbe «pertanto necessario delimitare l'ambito di esercizio di tale discrezionalità [...]»;

e) con riferimento all'art. 12 (qui censurato) ci si limita a una sorta di parafrasi del testo normativo;

f) con riferimento all'art. 13 (qui censurato) si afferma soltanto che esso «prevede che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento» e ci si sofferma sulle conseguenze della «esclusione dall'iscrizione all'anagrafe»:

g) anche con riferimento all'art. 28 (qui censurato) ci si limita a una sorta di parafrasi del testo normativo.

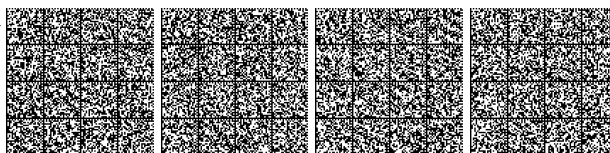
Nulla di più.

Ora, è evidente che quelle sopra riportate non sono adeguate motivazioni del ricorrere dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. Non lo sono in generale e non lo sono per le singole disposizioni qui censurate. Anzi, esse sono addirittura confessorie della carenza di quei presupposti, laddove fanno ben intendere che gli interventi qui contestati sono ordinamentali e di sistema, dunque per definizione estranei all'ambito legittimamente regolabile con un decreto-legge (pensiamo all'esplicito riconoscimento, sopra ricordato, che il decreto-legge ha compiuto una «complessa azione riorganizzativa»). Più in dettaglio quanto alle singole disposizioni censurate, comunque, valgono anche le considerazioni che seguono.

Quanto all'art. 1, è significativa già la premessa dell'atto. Non sfuggirà ad alcuno che in essa si è «Ritenuta la necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di garantire l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione». Formula assai diversa da quella successiva, con la quale si è «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso [...]». Anche qui, il legislatore ha quasi confessorialmente esplicitato la natura meramente fittizia dell'invocazione delle esigenze di urgenza in ordine a questioni che non hanno nulla a che vedere con il fenomeno del contrasto all'immigrazione clandestina (pel quale dette esigenze sono state sovente evocate, più o meno a proposito, nel dibattito pubblico). Le disposizioni censurate riguardano, infatti, la materia del rilascio dei permessi di soggiorno, cioè un profilo di tipo ordinamentale, in ordine al quale i presupposti della decretazione d'urgenza sono per definizione carenti. Per soprammercato, l'incongrua scelta del legislatore d'urgenza ha — come si è accennato — determinato addirittura l'aggravamento del fenomeno della clandestinità, gettando in tale condizione un numero assai consistente di persone che prima soggiornavano regolarmente nel nostro Paese, avendo ottenuto permessi per ragioni umanitarie.

Quanto all'art. 12, esso interviene sulle vigenti disposizioni relative al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Come sopra osservato (par. 2.), lo Sprar è il servizio costituito dalla rete di centri di accoglienza gestiti dagli enti locali, che non si limitano ad accogliere i migranti, ma svolgono anche progetti e attività di istruzione, integrazione sociale, informazione, assistenza e orientamento nella costruzione di percorsi individuali e/o collettivi di inserimento socio-economico. Com'è evidente, le funzioni cui gli Sprar sono istituzionalmente preposti sono assai articolate e, pertanto, non disciplinabili in via di interventi di (asserita) necessità e urgenza. Le misure previste, poi, non hanno carattere di immediata applicabilità e, addirittura, si prevede l'ultrattività della precedente disciplina per coloro tuttora collocati in quei centri.

Quanto all'art. 13, esso — come visto *supra* — ha introdotto nel nostro ordinamento il principio che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce un titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1989 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998.



La previsione è «di sistema», ovviamente, né è dettata o giustificata da alcuna straordinaria necessità o urgenza. La miglior prova di ciò è fornita proprio dalla già citata Relazione di accompagnamento al d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018, ove si afferma confessorialmente che l'esclusione dall'iscrizione anagrafica «risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente». È di piana evidenza che tale «necessità» (*recte*: ritenuta «opportunità») non è idonea a giustificare l'adozione di un decreto-legge.

Quanto all'art. 28, esso incide nei rapporti istituzionali fra le articolazioni territoriali dell'Amministrazione dello Stato e gli enti locali, introducendo misure ordinamentali che, una volta di più, sono per definizione prive d'ogni carattere di necessità e di urgenza.

5.2. — Difetta, poi, il requisito dell'omogeneità (del decreto-legge e della sua legge di conversione). Come è noto, la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 22 del 2012, ha stabilito che:

*i)* «ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo»;

*ii)* «la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione»;

*iii)* « il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali [...] Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possiede tale caratteristica».

Se, ora, esaminiamo il contenuto del decreto-legge n. 113 del 2018 (convertito in legge n. 132 del 2018), ci avvediamo agevolmente ch'esso accosta e disciplina *uno actu* una serie nutritissima di oggetti e addirittura di materie.

A mero titolo esemplificativo, basti considerare che:

al Titolo I del decreto-legge in esame figurano norme relative al rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione;

il Titolo II è dedicato alle disposizioni «in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa», e vi convivono norme quali l'art. 21-*quinquies*, recante «Modifiche alla disciplina sull'accattonaggio», e l'art. 28, che interviene sull'art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, in materia di commissariamento degli enti locali (di cui s'è detto *supra* al par. 4);

nel medesimo decreto-legge n. 113 del 2018, per come convertito in legge n. 132 del 2018, trovano spazio, al Titolo III, anche norme relative al funzionamento del Ministero dell'interno, quali l'art. 32-*quater* («Disposizioni in materia di tecnologia 5G»), l'art. 32-*sexies* («Istituzione del Centro Alti Studi del Ministero dell'interno»).

5.3. — Da ultimo, risulta violato il principio di leale collaborazione fra lo Stato e le regioni, che invece proprio nei rapporti con le regioni ad autonomia speciale vincola in modo più stringente il legislatore statale.

Sul punto sia sufficiente ricordare quanto affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza n. 230 del 2013, in tema di determinazione delle modalità di svolgimento del servizio di collegamento marittimo con le isole sarde.

In quella sede, pur riconoscendo che, secondo il criterio della prevalenza, tale disciplina ricadeva nell'ambito della «tutela della concorrenza», di esclusiva competenza statale, l'ecc.ma Corte ha rilevato che «la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo avente ad oggetto in particolare la Regione autonoma Sardegna è espressione di un potere, sì, statale, in quanto pertinente alla concorrenza, ma che tocca direttamente un interesse differenziato della Regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima, quali il turismo e l'industria alberghiera».

Anche in questo caso, dunque, si è in presenza di una «sovrapposizione di competenze» che impone al legislatore statale di «attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (così ancora la sentenza n. 230 del 2013, ma v. anche sentenza n. 33 del 2011).

Peraltro, come è noto, il principio di leale collaborazione, benché inizialmente inapplicabile all'esercizio della funzione legislativa, è stato esteso anche ad essa, avendo codesta ecc.ma Corte costituzionale statuito che «là dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa», che «si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.» (sent. n. 251 del 2016).



A più forte ragione, dunque, tale principio deve valere nell'ipotesi in cui a incidere nelle prerogative regionali sia un provvedimento adottato ai sensi dell'art. 77 Cost., pur sempre imputabile al Governo. Nella specie, però, le regioni (e, per quanto qui specificamente interessa, in particolare la ricorrente) non sono state minimamente coinvolte nel procedimento di adozione del decreto-legge, nemmeno nella (ovviamente più distesa) fase della sua conversione in legge.

Né basta. Anche a ritenere che il principio di leale collaborazione non trovi applicazione in ordine all'esercizio della funzione legislativa, il vizio denunciato non verrebbe meno. Il coinvolgimento delle regioni, infatti, non è stato previsto nemmeno per gli atti di concreta amministrazione applicativi delle astratte previsioni del decreto-legge, sebbene — come (si confida) ampiamente dimostrato — siano direttamente incise competenze regionali costituzionalmente e statutariamente garantite.

*P.Q.M.*

*La Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:*

*accogliere il presente ricorso;*

*per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), b), c), d), e), f), i), l), m), n), n. 2, n-bis), o), p), q); comma 2; comma 3, lettera a), numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; dell'art. 12, comma 1, lettere a), b), c), d); comma 2, lettere a), b), c), d), numeri 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n); comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-bis; comma 6; dell'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2, lettera b), lettera c); dell'art. 28, comma 1; del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 ottobre 2018, n. 231, per come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 3 dicembre 2018, n. 281.*

Si deposita copia autentica della delibera della giunta regionale n. 5/16 del 29 gennaio 2019.

Cagliari - Roma, 31 gennaio 2019

*Avv. CAMBA - Avv. Prof. LUCIANI*

19C00041

**N. 31**

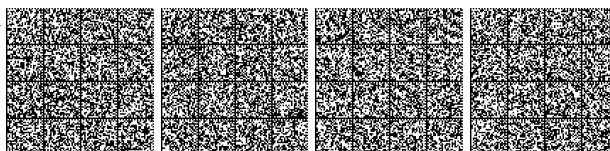
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2019  
(della Regione Molise)*

**Sanità pubblica - Commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo in materia sanitaria - Modificazione dei criteri per la nomina - Incompatibilità dell'incarico con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento - Applicazione anche agli incarichi commissariali in atto - Previsione che il Consiglio dei ministri provvede, entro novanta giorni, alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni Regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario.**

– Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*.

Ricorso per la Regione Molise, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* dott. Donato Toma, con sede in Campobasso, via Genova, n. 11, cod. fisc. 00169440708, giusta procura speciale alle liti in calce al presente atto e in forza della delibera della Giunta regionale della Regione Molise n. 10 del 24 gennaio 2019 rappresentata e difesa dall'avv. prof. Massimo Luciani del Foro di Roma (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G, fax. 06.90236029, posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), con domicilio eletto presso il suo studio in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9,

contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato nella cui sede in 00186 Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 25-*septies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, pubbl. in Gazzetta Ufficiale 18 dicembre 2018, n. 293.



## FATTO

Premessa. — L'odierna *quaestio* impone di ricostruire, seppur sinteticamente, l'evoluzione della normativa in materia di commissariamenti delle regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario.

Le specifiche vicende della Regione Molise sono peraltro già note a codesta ecc.ma Corte, per essere state richiamate nel ricorso per conflitto d'attribuzione proposto da questo ente nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'annullamento della delibera del Consiglio dei ministri del 7 dicembre 2018.

In questa sede, dunque, ci si limiterà a richiamarne solo gli aspetti rilevanti ai fini dell'auspicata dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma indicata in epigrafe.

1. — L'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nel testo precedente le modifiche apportate dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (su cui v. subito *infra*) disponeva, per quanto qui rileva, che:

*i)* «Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, sentito il Ministro per i rapporti con le regioni, decorsi i termini di cui al comma 78, accerta l'adeguatezza del piano presentato anche in mancanza dei pareri delle citate Struttura tecnica e Conferenza. [...] In caso di riscontro negativo, ovvero in caso di mancata presentazione del piano, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, nomina il presidente della regione commissario *ad acta* per la predisposizione, entro i successivi trenta giorni, del piano di rientro e per la sua attuazione per l'intera durata del piano stesso [...]» (comma 79);

*ii)* «Qualora il presidente della regione, nominato commissario *ad acta* per la redazione e l'attuazione del piano ai sensi dei commi 79 o 83, non adempia in tutto o in parte all'obbligo di redazione del piano o agli obblighi, anche temporali, derivanti dal piano stesso, indipendentemente dalle ragioni dell'inadempimento, il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, adotta tutti gli atti necessari ai fini della predisposizione del piano di rientro e della sua attuazione.[...]» (comma 84, primo periodo);

*iii)* «In caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri nomina un commissario *ad acta*, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e quarto periodo del comma 83 fino all'insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento. Il presente comma si applica anche ai commissariamenti disposti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni» (comma 84-*bis*).

1.1. — Orbene, tra i commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 — rientra anche quello che interessa da circa un decennio la Regione Molise. Giova infatti segnalare che il decreto-legge n. 159 del 2007 all'art. 4 — rubricato «Commissari *ad acta* per le regioni inadempienti» — prevede al primo comma che, «qualora nel procedimento di verifica e monitoraggio dei singoli Piani di rientro [...] si prefiguri il mancato rispetto da parte della regione degli adempimenti previsti dai medesimi Piani, in relazione alla realizzabilità degli equilibri finanziari nella dimensione e nei tempi ivi programmati», il Presidente del Consiglio dei ministri, con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, «diffida la regione ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi previsti nel Piano».

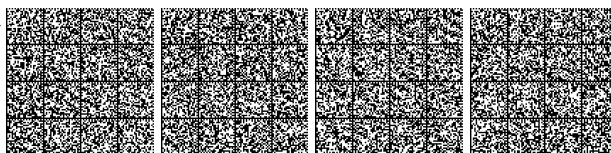
La stessa norma, al comma 2, dispone che, qualora la regione «non adempia alla diffida di cui al comma 1, ovvero gli atti e le azioni posti in essere, valutati dai predetti Tavolo e Comitato, risultino inadeguati o insufficienti al raggiungimento degli obiettivi programmati, il Consiglio dei ministri, [...], nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del singolo Piano di rientro».

Non solo. Anche dopo l'inizio della gestione commissariale, e sempre «al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano di rientro», il Consiglio dei ministri può nominare «uno o più subcommissari di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria, con il compito di affiancare il commissario *ad acta* nella predisposizione dei provvedimenti da assumere in esecuzione dell'incarico commissariale».

Quanto al rapporto tra commissario e *sub*-commissario, sempre l'art. 4, comma 2, in esame stabilisce che «i subcommissari svolgono attività a supporto dell'azione del commissario: essendo il loro mandato vincolato alla realizzazione di alcuni o di tutti gli obiettivi affidati al commissario con il mandato commissariale».

Com'è evidente, dunque, la gestione commissariale disegnata dall'art. 4, comma 2, ha una struttura tendenzialmente duale. Il subcommissario, infatti, rappresenta la componente squisitamente tecnica, mentre il commissario - da individuarsi nella persona del presidente della regione interessata — costituisce l'elemento di raccordo politico-decisionale con l'istituzione regionale.

Quanto agli oneri derivanti dalla gestione commissariale essi sono — stando sempre al menzionato art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 — «a carico della regione interessata».



1.2. — In questo quadro normativo si inseriva la legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha introdotto il principio dell'incompatibilità tra la nomina a commissario *ad acta* e l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento.

L'art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014 — nel testo in vigore fino al 18 dicembre 2018 — disponeva infatti che «la nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, effettuata ai sensi dell'articolo 2, commi 79, 83 e 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento» e che «il commissario deve possedere un *curriculum* che evidenzi qualifiche e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti».

La norma, conseguentemente, apportava le seguenti modifiche ai menzionati commi 79, 83, 84 e 84-*bis*, dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009:

«a) al comma 79, alinea:

1) al terzo periodo, le parole: «il presidente della regione» sono sostituite dalla seguente: «un»;

2) al quarto periodo, le parole: «presidente quale» sono soppresse»;

«b) al secondo periodo dell'alinea del comma 83, le parole: «il presidente della regione o un altro soggetto» sono sostituite dalla seguente: «un»»;

«c) al comma 84, le parole: «presidente della regione, nominato» sono soppresse e le parole: «ai sensi dei commi 79 o 83,» sono sostituite dalle seguenti: «, a qualunque titolo nominato,»»;

«d) il comma 84-*bis* è sostituito dal seguente:

“84-*bis*. In caso di impedimento del presidente della regione nominato commissario *ad acta*, il Consiglio dei ministri nomina un commissario *ad acta*, al quale spettano i poteri indicati nel terzo e nel quarto periodo del comma 83, fino alla cessazione della causa di impedimento”» (qui, come si vede, a parte l'eliminazione della fattispecie delle dimissioni, veniva meno, rispetto alla versione precedente, il riferimento all'applicazione ai commissariamenti disposti *ex art.* 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007).

1.3. — Successivamente, però, l'art. 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, stabiliva che «le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190» — citato al paragrafo precedente — «non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222».

Per tali regioni, infatti, «il Comitato e il Tavolo tecnico [...], con cadenza semestrale, in occasione delle periodiche riunioni di verifica, predispongono [...] una relazione ai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, da trasmettere al Consiglio dei ministri, con particolare riferimento al monitoraggio dell'equilibrio di bilancio e dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, anche al fine delle determinazioni di cui all'articolo 2, comma 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191».

1.4. — In forza del citato art. 1, comma 395, della legge n. 232 del 2016, dunque, per le regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 - tra le quali era appunto la Regione Molise - non trovava applicazione nessuna delle disposizioni di cui al menzionato art. 1, comma 569, della legge n. 190 del 2014.

Per l'effetto in tali regioni:

la nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro non era «incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento» (art. 1, comma 569, primo periodo);

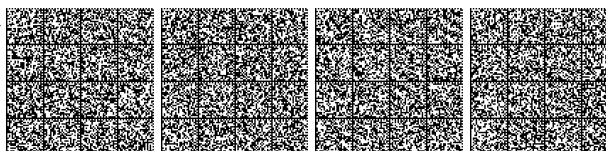
il commissario non doveva necessariamente «possedere un *curriculum* che evidenzi qualifiche e comprovate professionalità ed esperienza di gestione sanitaria anche in base ai risultati in precedenza conseguiti» (art. 1, comma 569, secondo periodo).

Non solo. Alle regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 non si applicavano neppure le altre previsioni del menzionato art. 1, comma 569, modificative dell'art. 2, commi 79, 83, 84 e 84-*bis*.

Tali disposizioni, dunque, valevano, sì, ma nel testo vigente prima delle modifiche apportate dal citato art. 1, comma 569, sicché, come già segnalato al par. 1, stabilivano che:

i) il Consiglio dei ministri nominasse commissario *ad acta* il presidente della regione;

ii) solo in caso di dimissioni o di impedimento del presidente della regione il Consiglio dei ministri potesse nominare un commissario *ad acta* fino all'insediamento del nuovo presidente della regione o alla cessazione della causa di impedimento.



2. — Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 293 del 18 dicembre 2018 stata pubblicata la legge 17 dicembre 2018, n. 136, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria» (*hinc inde* anche «decreto fiscale»).

L'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018, rubricato «Disposizioni in materia di commissariamenti delle regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario», è stato introdotto proprio in sede di conversione e ha disposto quanto segue:

«1. All'articolo 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo periodo è soppresso;

b) al secondo periodo, le parole: «per le medesime regioni» sono sostituite dalle seguenti: «per le regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, 222».

2. Al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nell'alinea, al primo periodo, le parole: «e successive modificazioni,» sono sostituite dalle seguenti: «ovvero ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, »;

b) nell'alinea, il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dal seguente: «Il commissario ad acta deve possedere qualificate e comprovate professionalità nonché specifica esperienza di gestione sanitaria ovvero aver ricoperto incarichi di amministrazione o direzione di strutture, pubbliche o private, aventi attinenza con quella sanitaria ovvero di particolare complessità, anche sotto il profilo della prevenzione della corruzione e della tutela della legalità.»;

c) la lettera d) è sostituita dalla seguente:

«d) il comma 84-*bis* è abrogato».

3. Le disposizioni di cui al primo e al secondo periodo del comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come modificato dal comma 2 del presente articolo, si applicano anche agli incarichi commissariali in atto, a qualunque titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto. Conseguentemente il Consiglio dei ministri provvede entro novanta giorni, secondo la procedura di cui all'articolo 2, comma 79, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario, il quale resta comunque in carica fino alla nomina del nuovo commissario *ad acta*».

2.1. — Gli effetti dell'articolo in esame, con specifico riferimento alla Regione Molise, sono i seguenti.

Anzitutto l'art. 25-*septies*, comma 1, ha reintrodotto anche per le regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 — come appunto l'odierna ricorrente — l'incompatibilità fra la nomina a commissario *ad acta* e l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione.

In secondo luogo, l'art. 25-*septies*, comma 2, ha introdotto il principio — vincolante anche per le regioni commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 — che il commissario *ad acta* «deve possedere qualificate e comprovate professionalità nonché specifica esperienza di gestione sanitaria ovvero aver ricoperto incarichi di amministrazione o direzione di strutture, pubbliche o private, aventi attinenza con quella sanitaria ovvero di particolare complessità, anche sotto il profilo della prevenzione della corruzione e della tutela della legalità».

Lo stesso comma 2 ha altresì abrogato il comma 84-*bis* dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, norma, quest'ultima, dalla quale discendeva chiaramente la necessaria coincidenza tra commissario *ad acta* e presidente della regione, derogabile esclusivamente nell'ipotesi dell'impedimento o delle dimissioni di quest'ultimo.

Infine, il comma 3 dell'art. 25-*septies* ha disciplinato l'efficacia temporale della modifica introdotta, disponendo ch'essa si applica, retroattivamente, «anche agli incarichi commissariali in atto, a qualunque titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto».

Per di più, la norma ha imposto al Consiglio dei ministri di provvedere «entro novanta giorni [...] alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario, il quale resta comunque in carica fino alla nomina del nuovo commissario *ad acta*».

L'art. 25-*septies* del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, è lesivo degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione Molise, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di



## DIRITTO

Premessa. — Occorre *in limine* segnalare che «la disciplina dei piani di rientro dai *deficit* di bilancio in materia sanitaria è riconducibile a un duplice ambito di potestà legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: tutela della salute e coordinamento della finanza pubblica» (Corte cost., sentt. nn. 278 del 2014 e 266 del 2016).

La previsione normativa di che trattasi tocca pertanto un campo certamente coperto da attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

Come — si confida — si dimostrerà, l'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018 non solo interseca, ma lede irrimediabilmente le prerogative costituzionali della Regione Molise, operando una gravissima compressione delle sue competenze legislative e amministrative negli ambiti materiali suindicati, compressione — si badi — ulteriore rispetto a quella che già discende dal suo «*status*» di regione commissariata in Piano di rientro.

L'incidenza nella sfera di competenza regionale a opera di una norma che modifica i criteri di nomina del commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario è, dunque, autoevidente e le censure che appresso si esporranno lamentano anzitutto la diretta violazione delle attribuzioni costituzionali riconosciute alla regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» ex articoli 117, comma 3, e 118 Cost., anche quando, in una con questi, saranno invocati altri parametri costituzionali.

1. — Violazione dell'art. 77 Cost. in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» ex articoli 117, comma 3, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione. L'orientamento di codesta ecc.ma Corte è costante nel ritenere che «le regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, “ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali” (sentenza n. 6 del 2004)» (sent. n. 22 del 2012).

Nel caso di specie la patente violazione dell'art. 77 Cost. — di cui appresso si dirà — non concerne l'intero decreto-legge, ma solo la norma di cui in epigrafe, e ridonda certamente in violazione del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione Molise. Attraverso l'illegittimo inserimento dell'art. 25-*septies* nel decreto-legge n. 119 del 2018, lo Stato non solo ha impiegato uno strumento improprio, ammesso dalla Costituzione in presenza di condizioni qui — invece — carenti, ma ha vincolato la ricorrente (commissariata ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007) senza il rispetto delle procedure collaborative fra lo Stato e le regioni che, come è noto, sono da osservare anche nell'esercizio della funzione legislativa (sent. n. 251 del 2016). L'impiego dello strumento (che dovrebbe essere straordinario) del decreto-legge ha invece impedito qualunque forma di interlocuzione sia con la regione ricorrente, sia con la Conferenza Stato-Regioni.

1. — Come anticipato, la disciplina qui censurata è stata introdotta dalla legge n. 136 del 2018, di conversione del decreto-legge n. 119 del 2018.

Nel testo di quest'ultimo, emanato dal Presidente della Repubblica e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* 23 ottobre 2018, n. 247, non v'era infatti alcuna traccia della norma *de qua* né, tantomeno, di altre disposizioni *lato sensu* riconducibili al tema del commissariamento delle regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario.

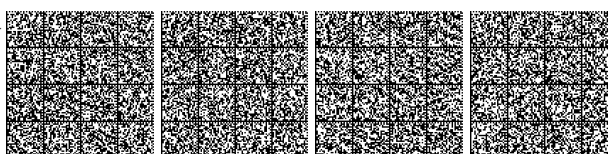
Va *in limine* precisato, peraltro, che l'innesto dell'art. 25-*septies* nel corpo del c.d. «decreto-fiscale» rappresenta solo l'ultimo di una serie di tentativi del Governo — sin lì falliti — tesi a introdurre, indifferentemente dentro questo o quel decreto-legge, il divieto di cumulo dell'incarico commissariale con quello istituzionale anche nelle regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario commissariate ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007.

Costituisce fatto notorio che il predetto divieto era stato inizialmente inserito, nel settembre 2018, nello schema di decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (recante «Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»), per poi essere stralciato dal testo definitivo.

Circa un mese dopo, nello «Schema di decreto-legge recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili» (13 ottobre 2018, ore 17,30), figurava una norma, l'art. 24 (rubricato proprio «Disposizioni in materia di commissariamenti delle regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario»), di tenore pressoché identico all'art. 25-*septies* qui censurato.

Anche in questo caso, però, la norma veniva stralciata dal decreto-legge prima dell'emanazione.

Nondimeno, nel dicembre 2018, in sede di conversione del medesimo decreto-legge n. 119 del 2018, la 6ª Commissione del Senato ha riproposto, per tramite dell'emendamento 25.0.100, proprio l'introduzione della norma corrispondente all'attuale art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018.





Nell'emendamento, peraltro, si proponeva di modificare «anche il titolo del decreto-legge, in relazione alla materia così introdotta». Affermazione, quest'ultima, palesemente confessoria dell'assoluta estraneità della materia dei commissariamenti delle regioni in piano di rientro rispetto al contenuto proprio del decreto-legge n. 119 del 2018.

Tanto premesso circa il tortuoso *iter* della norma qui censurata, è possibile illustrare le ragioni — invero autoevidenti — della violazione dell'art. 77 Cost.

1.1. — Anzitutto la norma impugnata viola l'art. 77 Cost. a causa della sua patente estraneità rispetto alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del decreto-legge in cui è stata, del tutto inopinatamente, inserita.

Per costante insegnamento di codesta ecc.ma Corte costituzionale, «ogni disposizione introdotta in sede di conversione deve essere collegata ad una dei contenuti già disciplinati dal decreto-legge, ovvero alla *ratio* dominante del provvedimento originario considerato nel suo complesso». Per l'effetto, «l'inserimento di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.», violazione che «non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, giacché esse, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma scaturisce dall'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione attribuisce ad esso, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge (sentenza n. 22 del 2012)» (sent. n. 154 del 2015).

Ora, è ben evidente che l'art. 25-*septies* non ha alcuna connessione con i contenuti già disciplinati nel decreto-legge n. 119 del 2018 né, peraltro, si iscrive coerentemente nel disegno complessivo del predetto decreto-legge. La stessa storia (del fallimento) dei tentativi del suo inserimento in decreti legge ripetutamente succedutisi nel tempo dimostra la natura strutturale dell'intervento e la sua estraneità alla normazione primaria d'urgenza.

1.1.1. — Quanto ai contenuti, sia sufficiente considerare che il decreto-legge n. 119 del 2018 (recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria»), nel testo presentato per la conversione al Senato, constava di due Titoli: il Titolo I, dedicato alle «Disposizioni in materia fiscale» (contenente norme in materia di pacificazione fiscale, contrasto all'evasione, etc.), e il Titolo II, contenente «Disposizioni finanziarie urgenti», che constava di soli 7 articoli, nessuno dei quali aveva minimamente a che vedere con il commissariamento delle regioni in piano di rientro dal *deficit* sanitario.

Orbene, dopo la fase di conversione, sia il contenuto che la struttura del decreto-legge in parola risultano invero trasfigurati.

Nel Titolo II - ribattezzato «Disposizioni finanziarie urgenti e disposizioni in materia sanitaria» — figurano, nel testo convertito, 29 articoli, di cui ben 22 introdotti con la legge di conversione.

Tra di essi figura anche l'art. 25-*septies* qui gravato, che disciplina un oggetto che, pacificamente, non ha nulla a che vedere con le altre disposizioni del decreto-legge n. 119 del 2018.

1.1.2. — Quanto alle finalità, va detto che il decreto-legge n. 119 del 2018, in premessa, dà conto della «straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili».

A meno di non voler ridurre tale enunciazione a mera clausola di stile, bisogna constatare che la norma qui censurata non può in alcun modo essere ascritta fra le misure che rispondono a esigenze «fiscali» o «finanziarie», per di più indifferibili.

L'art. 25-*septies*, infatti, ha interamente riformato — con interventi mirati — la disciplina dei commissariamenti disposti ai sensi dell'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007 per le regioni in piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario.

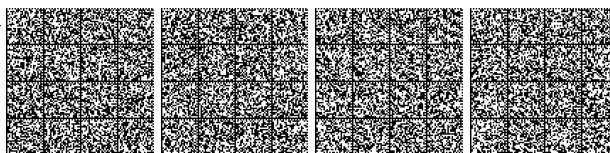
Trattasi dunque di una normativa «a regime», che opera una scelta di sistema del tutto svincolata dalle contingenze (tantomeno fiscali o finanziarie) del momento. Prova ne è il fatto che circa due mesi prima lo stesso testo era stato inserito nello schema di un altro decreto-legge e lo stesso era accaduto con lo schema del medesimo decreto fiscale.

Non solo. Si consenta di anticipare quanto meglio si dirà *infra*, cioè che risulta davvero paradossale che un decreto-legge inteso a far fronte a esigenze fiscali e finanziarie contenga una norma — qual è quella qui impugnata — che anziché razionalizzare la spesa pubblica l'aumenta.

È infatti evidente che preferire a priori a chi sia già titolare di un incarico istituzionale presso la regione un soggetto esterno vuol dire imporre «a regime» alla regione commissariata un'ulteriore spesa, necessaria per remunerare, oltre al *sub*-commissario, anche il commissario *ad acta*.

1.2. — Si confida, quindi, di aver dimostrato che la norma qui gravata è del tutto estranea all'oggetto e alle finalità del decreto-legge n. 119 del 2018.

Orbene, è fuor di dubbio che il vincolo di omogeneità non riguarda solo il decreto-legge, ma anche la legge di conversione e che l'introduzione, in sede di conversione, di norme eterogenee configura una manifesta violazione dell'art. 77 Cost.



Codesta ecc.ma Corte, sin dalla sent. n. 22 del 2012 (e da lì costantemente), ha chiarito come «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione, peculiare rispetto a quello ordinario».

Ciò, ovviamente, non vuol dire che le Camere non possano apportare emendamenti al testo del decreto-legge. Nondimeno, «ciò che esorbita [...] dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario».

Ebbene: come visto, ciò è proprio quanto si verifica nel caso di specie, atteso che l'art. 25-septies non ha nulla a che vedere né con l'oggetto né con le finalità del provvedimento originario, dal quale, peraltro, era stato addirittura stralciato prima dell'emanazione.

2. — Violazione degli articoli 3 e 97 Cost. Violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 117 e 118 Cost., e degli articoli 117, comma 3, 118 e 120 Cost. La disciplina introdotta dall'art. 25-septies del decreto-legge n. 119 del 2018 è altresì costituzionalmente illegittima in quanto apertamente in contrasto col principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., e con quelli di buon andamento della pubblica amministrazione ex 97 Cost. e di leale collaborazione tra Stato e regioni (che presidia specificamente l'esercizio dei poteri sostituitivi).

2.1. — Codesta ecc.ma Corte, in una risalente pronuncia, ha statuito il principio, tuttora ben saldo, che «il giudizio di ragionevolezza, [...], si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sent. n. 1130 del 1988).

Nel caso di specie non v'è dubbio che una riforma della disciplina dei commissariamenti delle regioni in Piano di rientro dal *deficit* sanitario può avere un unico scopo: rendere quanto più rapido ed efficiente possibile il perseguimento degli obiettivi del piano medesimo e, quindi, l'uscita dal commissariamento. E' parimenti indubbio che il perseguimento di detto scopo necessita di un continuo confronto con l'amministrazione della regione commissariata.

Come è stato affermato dalla Conferenza delle Regioni e delle Provincie autonome con Nota 2018/104/SRFS/C7, tale confronto istituzionale e operativo assicura «continuità e forza all'azione di risanamento» rispetto al *deficit* sanitario, in quanto garantisce «il massimo raccordo possibile tra la programmazione regionale, l'azione amministrativa e la scelta del commissario». Solo in questo modo, infatti, le esigenze correlate ai vincoli di bilancio possono essere conciliate con quelle di opportuna allocazione dei servizi sui territori, attraverso una programmazione pienamente consapevole delle risorse finanziarie, organizzative e di personale del sistema sanitario regionale.

Tutto ciò considerato circa le esigenze da soddisfare e le condizioni concretamente esistenti, è fuor di dubbio che ragionevole è solo un intervento che agevola, o quantomeno consente, il confronto istituzionale e operativo costante tra l'amministrazione della regione commissariata e la struttura commissariale medesima. Ciò vuol dire che tra l'una e l'altra deve necessariamente sussistere un elemento di raccordo, in grado di garantire la coerenza della programmazione regionale con le esigenze di bilancio che la struttura commissariale è tenuta a perseguire.

In difetto di un simile elemento di raccordo, viceversa, il sistema di commissariamento non può operare correttamente, assicurando il buon andamento della macchina amministrativa.

2.2. — Orbene, venendo all'art. 25-septies del decreto-legge n. 119 del 2018, è di piana evidenza che, rispetto agli scopi e alle circostanze esistenti, i mezzi prescelti dal legislatore sono non soltanto sproporzionati, ma addirittura dannosi.

La previsione di un'assoluta incompatibilità del mandato commissariale con lo svolgimento di qualsivoglia incarico istituzionale in ambito regionale, per giunta applicabile retroattivamente anche nelle regioni in cui il commissariamento è già in atto, è infatti irragionevole e contraddittoria con la finalità del piano di rientro e dello stesso commissariamento della sanità regionale.

Essa, infatti, preclude al Governo l'affidamento dell'incarico commissariale proprio a quei soggetti che, in ragione della titolarità di funzioni in ambito regionale, possono garantire il continuo confronto tra la struttura commissariale, l'amministrazione regionale e il territorio amministrato.

Confronto che — come rilevato *supra* — è necessario ai fini dell'attuazione degli obiettivi del Piano di rientro.

Per tali ragioni la norma, oltre a essere senz'altro irragionevole, e dunque violativa dell'art. 3 Cost., è altresì in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., giacché disegna «a regime» la struttura commissariale come entità assolutamente slegata dall'istituzione regionale. Così facendo il legislatore, anziché rendere più efficiente l'attività della struttura commissariale, finisce per depotenziarla.



Non sfugge, infatti, che — a differenza di quanto il legislatore dimostra di ritenere — l'obiettivo del risanamento finanziario è assai più difficile da raggiungere per una struttura priva di un elemento di raccordo con l'istituzione regionale che non per una gestione commissariale che in sé concentra sia una componente tecnica che una più prettamente istituzionale.

Giova sin d'ora ribadire — a scanso di equivoci — che tale insistenza sulla necessità di un elemento di raccordo non incide minimamente sul principio dell'ovvia separazione dei ruoli — di commissario *ad acta* e di titolare di incarico istituzionale pur svolti dalla medesima persona fisica. Come codesta ecc.ma Corte ha in numerose occasioni ricordato, tale separazione è così netta che la stessa legge regionale non può sovrapporre le funzioni ascrivibili all'uno e all'altro, in ipotesi attribuendo al presidente *pro tempore* (ove nominato commissario), in quanto tale, compiti riservati al commissario.

Ed è bene anche sgombrare un altro possibile equivoco: l'incarico commissariale a un titolare di funzioni in seno alla regione ben potrebbe essere inopportuno, ma l'inopportunità dovrebbe essere accertata e motivata di volta in volta, non data astrattamente (e irragionevolmente) per presupposta una volta per tutte.

2.3. — Occorre insistere. Non è chi non veda come la norma si fondi su un vero e proprio pregiudizio negativo circa la (in)capacità e l'(in)idoneità dei soggetti provenienti dall'amministrazione regionale allo svolgimento dell'incarico commissariale.

In buona sostanza, dunque, il legislatore muove dall'assunto che la concentrazione dell'incarico commissariale e di quello istituzionale sia sempre e comunque causa delle inefficienze nella gestione della sanità regionale. Da tale postulato — senza effettuare alcun tipo di bilanciamento della pluralità di interessi in gioco — fa discendere sempre e comunque il divieto di cumulo tra incarico commissariale e ogni altro incarico istituzionale.

Il divieto, quindi:

ha il perimetro più ampio che possa immaginarsi, atteso che la norma non esclude dal ventaglio dei «nomiabili» il titolare di questo o quell'incarico istituzionale, ma — giova ribadirlo — chiunque sia titolare di qualsiasi incarico istituzionale;

opera in maniera indiscriminata, senza tener conto della specifica situazione in cui versa il percorso di risanamento della regione commissariata.

Ebbene, la norma gravata:

*i)* viola il combinato disposto degli articoli 3 e 97 Cost., istituendo una presunzione *iuris et de iure* di inidoneità dei titolari di funzioni regionali e rendendo problematico il funzionamento dell'amministrazione, a causa dell'inevitabile difetto di coordinamento fra struttura commissariale e apparato regionale;

*ii)* conseguentemente, determina, senza alcuna valida ragione di rilievo costituzionale, un'ulteriore compressione delle competenze amministrative della regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», in patente violazione, oltre che del principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, anche degli articoli 117, comma 3, e 118 Cost.;

*iii)* sopprime, senza perseguire alcun interesse meritevole di tutela, un meccanismo di fruttuosa collaborazione tra Stato e regioni, in patente violazione del principio di ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*, degli articoli 117, comma 3, 118 Cost., e del principio di leale collaborazione *ex art. 117 Cost.*

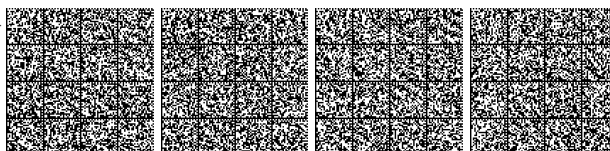
2.4. — Si confida di aver dimostrato che la disciplina censurata è interamente costruita su un irragionevole automatismo legislativo, che impedisce al Consiglio dei ministri di effettuare una valutazione in concreto e basata sui dati del sistema sanitario regionale circa l'idoneità e l'opportunità della nomina a commissario *ad acta* di un soggetto che assicuri il necessario confronto con l'amministrazione regionale attraverso la coincidenza, in capo alla medesima persona, di un incarico istituzionale presso la regione.

Come tutti gli automatismi legislativi, ripetutamente stigmatizzati dalla giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale (v., *ex multis*, sentt. nn. 303 del 1996 e 329 del 2007), anche quello imposto dall'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018 determina irrazionalità e inefficienze, connesse all'aprioristica esclusione di una possibilità di scelta, che non si può nemmeno vagliare, nonostante sia — per le ragioni già accennate — la più ragionevole a disposizione.

La norma è dunque violativa dell'art. 3 Cost. anche per il profilo specifico dell'assenza di un (anche minimo) margine di apprezzamento del caso concreto e anche per tale ragione dev'essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

Tale è infatti la conseguenza che discende dalla piana applicazione alla fattispecie *de qua* dei principi enunciati da codesta ecc.ma Corte costituzionale in tema di c.d. «presunzioni insuperabili» e «automatismi sanzionatori».

Principi, questi, senz'altro estensibili — sia pure *mutatis mutandis* - al caso in esame. Valga il vero.



Nella sent. n. 329 del 2007 codesta ecc.ma Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., di una norma «nella parte in cui, facendo discendere automaticamente dalla dichiarazione di decadenza il divieto di concorrere ad altro impiego nell'amministrazione dello Stato, non prevede[va] l'obbligo dell'amministrazione di valutare il provvedimento di decadenza dall'impiego, [...], al fine della ponderazione della proporzione tra gravità del comportamento e divieto di concorrere ad altro impiego nell'amministrazione dello Stato».

Nella sent. n. 76 del 2017 codesto ecc.mo Collegio ha ribadito tale orientamento in materia di trattamento sanzionatorio della donna che sia madre di un minore, alla quale sia impedito *ope legis* l'accesso alle c.d. «modalità agevolate di espiazione della pena». In quel caso — ha rilevato la sentenza citata — venivano a collidere «l'interesse del minore con le esigenze di difesa sociale sottese alla necessaria esecuzione della pena inflitta al genitore in seguito alla commissione di un reato». L'equo bilanciamento di tali interessi, secondo codesta ecc.ma Corte, «può realizzarsi attraverso regole legali che determinano, in astratto, i limiti rispettivi entro i quali i diversi principi possono trovare temperata tutela». Ove invece «il legislatore, tramite il ricorso a presunzioni insuperabili, nega in radice l'accesso della madre alle modalità agevolate di espiazione della pena e, così, impedisce al giudice di valutare la sussistenza in concreto, nelle singole situazioni, delle ricordate esigenze di difesa sociale, non si è più in presenza di un bilanciamento tra principi, che si traduce nella determinazione di una ragionevole regola legale: si è al cospetto dell'introduzione di un automatismo basato su indici presuntivi, il quale comporta il totale sacrificio dell'interesse del minore». Nello stesso senso si possono citare, *ex plurimis*, le sentt. 31 del 2012 sulla perdita della potestà genitoriale *ex art.* 569 del codice penale; 239 del 2014 sulla concessione della detenzione domiciliare speciale per le detenute madri; 76 del 2016 sul c.d. «ravvedimento collaborativo».

Ebbene: è di piena evidenza che la norma impugnata reca una presunzione insuperabile d'inedoneità dei titolari di incarichi istituzionali a svolgere l'incarico commissariale.

L'inspiegabile preclusione di ogni valutazione del caso concreto rende quindi la norma in irrimediabile contrasto con l'art. 3 Cost. anche per tale profilo, che inevitabilmente ridonda sulle competenze regionali sia legislative che amministrative in materia di «tutela della salute» e di «coordinamento della finanza pubblica».

2.5. — V'è, però, anche un altro profilo di patente illegittimità costituzionale della norma indicata in epigrafe, diverso da (benché connesso *con*) quello di ragionevolezza.

L'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018 risulta infatti in aperto contrasto con il principio di proporzionalità, pure desumibile dall'art. 3 Cost.

Nella sent. n. 1 del 2014 codesta ecc.ma Corte ha osservato che «il *test* di proporzionalità utilizzato da questa Corte come da molte delle giurisdizioni costituzionali europee, spesso insieme con quello di ragionevolezza, ed essenziale strumento della Corte di giustizia dell'Unione europea per il controllo giurisdizionale di legittimità degli atti dell'Unione e degli stati membri, richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi».

Ebbene: la norma qui impugnata non supera detto *test* di proporzionalità.

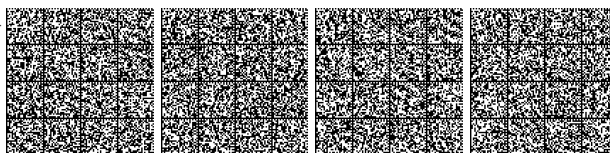
Nel caso di specie, infatti, ammesso pure che la misura prescelta sia appropriata al perseguimento degli obiettivi (*quod non!*), essa:

*i)* non è certamente quella meno pregiudizievole, atteso che, anzi, comprime al massimo le attribuzioni costituzionali della regione commissariata, estromettendo in ogni caso l'istituzione regionale dalla struttura commissariale;

*ii)* impone un onere evidentemente sproporzionato rispetto al perseguimento degli obiettivi di rientro, giacché stabilisce il medesimo divieto di cumulo di incarico commissariale e istituzionale per qualunque regione, senza valutare, in forza della specifica situazione, se la sostituzione con un soggetto esterno sia in alcuni casi addirittura dannosa.

Per l'effetto, il commissario *ad acta* titolare di altro incarico istituzionale presso la regione sarà *de plano* sostituito con un soggetto esterno tanto in una regione in cui si stia dando puntuale adempimento agli obiettivi del Piano di rientro, quanto in un'altra in cui il dissesto sia stato aumentato da una gestione commissariale inefficiente e irresponsabile.

3. — Violazione, per altro profilo, del principio di ragionevolezza *ex art.* 3 Cost., del principio del buon andamento della pubblica amministrazione *ex art.* 97 Cost., del principio di leale collaborazione e di sussidiarietà, degli articoli 117, comma 3, 118 e 120 Cost. La previsione dell'incompatibilità è illegittima anche per un diverso profilo, specificamente connesso alla disciplina costituzionale dell'esercizio dei poteri sostitutivi.



A tal proposito, codesta ecc.ma Corte, nella sent. n. 171 del 2015 (richiamata anche dalla più recente sent. n. 56 del 2018, ma espressiva di un consolidato orientamento), ha affermato che l'art. 120 Cost. impone allo Stato di esercitare i poteri sostitutivi nel rispetto di limiti precisi, in quanto essi:

«devono essere attivati solo in caso di accertata inerzia della regione o dell'ente locale sostituito»;

«devono rispettare il principio di leale collaborazione all'interno di un procedimento nel quale l'ente sostituito possa far valere le proprie ragioni»;

«devono conformarsi al principio di sussidiarietà».

Ebbene: è di piana evidenza che l'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018 non rispetta nessuno di tali paradigmi.

Anzitutto — come ampiamente argomentato al par. 2 — nel caso di specie si vieta di cumulare l'incarico istituzionale e quello, commissariale senza verificare se tale misura sia, nel caso specifico, proporzionata e necessaria e, soprattutto, se tale necessità derivi dalla «accertata inerzia della regione» nel dare attuazione al piano di rientro. La norma in questione non prevede, infatti, alcuna fase di accertamento dell'inerzia della regione commissariata o di altre specifiche circostanze che rendano ragionevole e/o opportuno non concentrare in un unico soggetto l'incarico commissariale e quello istituzionale. La considerazione è tanto più importante quanto più si rifletta sul fatto che la naturale alternanza di maggioranze politiche può determinare un cambio radicale alla guida delle regioni, con la conseguenza che è illogico far gravare sui nuovi governi regionali eventuali inadempienze dei vecchi. Parimenti assente è la previsione di una fase di confronto con la regione interessata che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, le consenta quantomeno di esporre le ragioni che rendono preferibile la scelta di trattenere in capo a un soggetto titolare di incarico istituzionale anche il ruolo di commissario *ad acta*. Nulla di tutto ciò, invece, è previsto dalla norma censurata.

Neppure può dirsi rispettato, peraltro, il principio di sussidiarietà, atteso che, nel caso di specie, la scelta più ragionevole — i.e. il conferimento dell'incarico commissariale a un soggetto in grado di garantire un costante coordinamento operativo con l'istituzione regionale — sarebbe stata anche quella più «prossima» al soggetto sostituito.

A più forte ragione, dunque, la norma avrebbe dovuto indicare le circostanze — emergenti da una valutazione del caso concreto — in presenza delle quali il Governo poteva disattendere la regola della prossimità che, nel caso di specie, si salda con quella della ragionevolezza, efficienza e (come subito appresso si dirà) economicità della decisione pubblica.

Ora, di piana evidenza che l'inosservanza della disciplina costituzionale in materia di esercizio dei poteri sostitutivi si riflette immediatamente sulle attribuzioni conferite alla regione dagli articoli 117, comma 3, Cost. (con specifico riferimento alla materia «tutela della salute») e all'art. 118 Cost.

La regione, infatti, finisce per non avere alcun ruolo all'interno della struttura commissariale, benché il principio di leale collaborazione e l'art. 120 Cost. impongano che le regioni «direttamente interessat[e] dall'esercizio del potere sostitutivo siano specificamente e individualmente coinvolt[e] in modo da poter far valere le proprie ragioni».

Tanto, anche - e ancora una volta - in ispregio del principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito all'art. 97 Cost.

4. — Violazione degli articoli 81 e 97 Cost., in riferimento agli articoli 117, comma 3, e 118 Cost, nonché in riferimento al principio di leale collaborazione. L'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018 viola altresì gli artt. 81 e 97 Cost., in riferimento alle attribuzioni costituzionali riconosciute alla regione nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica» ex articoli 117, comma 3, e 118 Cost., nonché in riferimento al principio di leale collaborazione.

4.1. — Come segnalato in narrativa, stando a quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del decreto-legge n. 159 del 2007, gli oneri derivanti dalla gestione commissariale sono «a carico della regione interessata».

La norma qui censurata impone la nomina di un commissario esterno, il quale, ovviamente, dovrà essere remunerato. Pertanto, mentre nella vigenza della precedente normativa l'esborso a carico delle regioni riguardava la sola spesa per il *sub*-commissario esterno — atteso che l'incarico di commissario *ad acta* era svolto dal presidente della regione senza oneri ulteriori —, ora, in forza della norma indicata in epigrafe, la regione commissariata risulta gravata di una spesa aggiuntiva.

Il punto non è di poco conto. Una regione sottoposta a Piano di rientro, com'è noto, è soggetta a vincoli finanziari assai stringenti che si risolvono, inevitabilmente, in una compressione della sua autonomia legislativa. Compressione che codesta ecc.ma Corte costituzionale ha dimostrato di ritenere inevitabile, rilevando persino che «l'illegittimità costituzionale della legge regionale sussiste anche quando l'interferenza è meramente potenziale e, dunque, a prescindere dal verificarsi di un contrasto diretto con i poteri del commissario incaricato di attuare il piano di rientro (sentenza n. 110 del 2014)» (sentenza n. 227 del 2015)» (sent. n. 14 del 2017).



Tutto ciò considerato, desta serie perplessità il fatto che una regione tenuta ad astenersi da tutti gli interventi non previsti dal Piano che possano aggravare il disavanzo sanitario regionale (*cf.* Corte cost., sent. n. 104 del 2013) e tenuta a tutelare «gli interessi della collettività amministrata [...] entro i limiti imposti dal legislatore nel delicato periodo del risanamento» (Corte cost., sent. n. 117 del 2018), possa essere onerata di spese ulteriori in virtù di un puro e semplice automatismo legislativo.

Il tutto — si badi — senza disporre di strumenti per dimostrare al Governo la preferibilità, nel caso specifico, della nomina di un soggetto «interno» all'istituzione regionale.

Tanto, per il semplice fatto che la norma non prevede neppure la possibilità, per il Governo, di vagliare, tra più soluzioni possibili, quella migliore per la concreta condizione della regione interessata.

4.2. — Alla luce di quanto sin qui osservato emerge con chiarezza, anzitutto, che l'esigenza di contenimento della spesa pubblica riconducibile al disposto di cui all'art. 81 Cost. è apertamente frustrata dalla norma qui censurata, che impone del tutto irragionevolmente un considerevole aumento della spesa pubblica regionale.

Non solo. Il legislatore non ha fornito alcuna indicazione delle ragioni che rendevano necessario abbandonare un modello economicamente più vantaggioso per le finanze pubbliche, in favore di un altro che impone alla regione nuovi oneri (è superfluo ricordare che nella relazione al d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 119 del 2018 l'articolo in questione neppure compare).

Tanto — si badi — per il semplice fatto che tali ragioni non sussistevano e che i maggiori oneri a carico della regione costituiscono semplicemente l'effetto dell'aprioristico pregiudizio negativo del legislatore nei confronti della concentrazione dell'incarico commissariale e di quello di presidente *pro tempore* della Giunta regionale.

L'art. 25-*septies* del decreto-legge n. 119 del 2018 si pone dunque in contrasto, oltre che con l'art. 81 Cost., anche con l'art. 97 Cost., poiché risulta disatteso il criterio di economicità ivi indicato, «secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse» (Corte cost., sent. n. 133 del 2016).

5. — Con specifico riferimento all'art. 25-*septies*, comma 3, del decreto-legge n. 119 del 2018.

Violazione del legittimo affidamento. Come già segnalato in narrativa, la norma censurata ha previsto, al terzo comma, che «Le disposizioni di cui al primo e al secondo periodo del comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, come modificato dal comma 2 del presente articolo, si applicano anche agli incarichi commissariali in atto, a qualunque titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto». Per l'effetto, la norma ha disposto che «il Consiglio dei ministri provvede entro novanta giorni, secondo la procedura di cui all'articolo 2, comma 79, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario, il quale resta comunque in carica fino alla nomina del nuovo commissario *ad acta*».

La previsione in esame determina dunque un'applicazione sostanzialmente retroattiva della previsione d'incompatibilità.

5.1. — Orbene, tale disposizione, in aggiunta a quanto illustrato nei precedenti paragrafi, comporta la cessazione automatica del mandato commissariale in corso, senza una previa e concreta verifica:

- i) dello stato di avanzamento del piano di rientro;
- ii) della capacità e dell'idoneità del commissario già nominato quanto al proseguimento dell'azione di risanamento;
- iii) dell'opportunità (se non addirittura della necessità) di attribuire l'incarico commissariale a una persona che sia già titolare di incarico istituzionale presso la regione.

Da tanto discende che l'applicazione dell'art. 25-*septies*, comma 3, del decreto-legge n. 119 del 2018 equivale a un intervento sostitutivo nei confronti delle regioni del tutto discrezionale, gravemente contraddittorio rispetto alla giurisprudenza costituzionale, la quale ha affermato che «il potere sostitutivo [...] lungi dal potere essere azionato *ad libitum*, si fonda su un presupposto, di solito da individuarsi nell'inerzia o nell'inadempimento da parte del sostituito» (sent. Corte cost., n. 152 del 2015).

Anche tale previsione, dunque, risulta violativa del principio di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost., del principio di buon andamento della pubblica amministrazione *ex* art. 97 Cost., degli articoli 117, comma 3, 118 e 120 Cost., e del principio di leale collaborazione *ex* art. 117 Cost.

5.2. — A tali parametri, peraltro, deve aggiungersi quello della tutela del legittimo affidamento, che determina l'illegittimità costituzionale delle leggi che impingono retroattivamente in situazioni giuridiche consolidate senza essere sorrette da una stringente ragione che giustifichi la compressione del diritto alla conservazione dello *status quo ante* a fronte di capricciosi interventi legislativi operanti *in praeterito tempore*.



Il principio del legittimo affidamento costituisce infatti un «principio connaturato allo Stato di diritto» (così Corte cost., sent. n. 103 del 2013), che tutela le situazioni soggettive consolidate sulla base di atti — provenienti da organi amministrativi, legislativi o giudiziari —, che abbiano generato nei destinatari un'aspettativa di stabilità. La legittima aspettativa di continuità è stata quindi frustrata senza alcuna ragione giustificativa.

Com'è noto, secondo la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, di recente ribadita nella sent. n. 154 del 2017:

«il valore del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici — la cui nozione appare sovrapponibile a quella maturata in ambito europeo, «stante la sostanziale coincidenza degli indici sintomatici della lesione del principio dell'affidamento elaborati nella giurisprudenza di questa Corte e in quella delle Corti europee» (sentenze n. 16 del 2017 e n. 203 del 2016) — trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost.», ma non «in termini assoluti e inderogabili»;

difatti, da un lato, «la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento»;

dall'altro, «interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere in senso sfavorevole anche su posizioni consolidate — con il limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti (sentenza n. 56 del 2015) — o su assetti regolatori precedentemente definiti (*ex plurimis*, sentenza n. 216 del 2015)».

Ebbene: nel caso di specie l'applicazione retroattiva della norma impugnata colpisce in modo indiscriminato tutti gli «incarichi commissariali in atto», senza operare alcuna distinzione in punto di durata dell'incarico medesimo e/o di durata del commissariamento.

*P.Q.M.*

*La Regione Molise, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia: accogliere il presente ricorso;*

*per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante «Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, pubbl. in Gazzetta Ufficiale 18 dicembre 2018, n. 293.*

Si deposita copia conforme all'originale della delibera della Giunta regionale della Regione Molise n. 10 del 24 gennaio 2019 di conferimento dell'incarico defensionale.

Roma, 15 febbraio 2019

*Avv. Prof. LUCIANI*

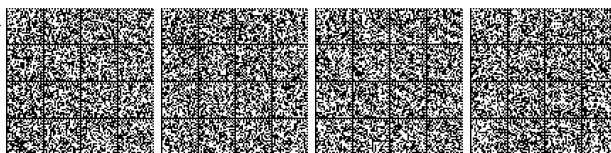
19C00075

N. 30

*Ordinanza del 23 ottobre 2018 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana sull'appello proposto da Di Maggio Piero contro Fondo Pensioni Sicilia.*

**Previdenza e assistenza - Impiego pubblico - Norme della Regione Siciliana - Misure per il conseguimento di risparmi di spesa - Previsione, per il periodo dal 1° luglio 2014 al 31 dicembre 2016, dell'applicazione ai trattamenti pensionistici, in tutto o in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo pensioni Sicilia, di un limite massimo di 160.000 euro - Proroga della misura per il triennio 2017-2019.**

- Legge della Regione Siciliana 11 giugno 2014, n. 13 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2014 e modifiche alla legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 «Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale». Disposizioni varie), art. 13, comma 2; legge della Regione Siciliana 29 dicembre 2016, n. 28 (Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2017. Disposizioni finanziarie), art. 1, comma 3.



## LA CORTE DEI CONTI

## SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

Composta dai magistrati:

- dott. Giovanni Coppola - Presidente;
- dott. Vincenzo Lo Presti - consigliere;
- dott. Tommaso Brancato - consigliere;
- dott. Valter Del Rosario - consigliere-relatore;
- dott. Guido Petrigni - consigliere;

Ha emesso la seguente ordinanza m. 42/A/2018 nel giudizio d'appello in materia pensionistica iscritto al n. 5805/AC del registro si segreteria, promosso da:

Di Maggio Piero, nato a Tusa (ME) il 13 marzo 1944, difeso dall'avv. Francesco Castaldi (con domicilio eletto presso il suo studio legale, in via Littore Ragusa n. 22 Palermo);

Avverso il Fondo Pensioni Sicilia, difeso dagli avvocati Vincenzo Farina e Beniamino Lipani (domiciliati presso l'Ufficio Legislativo e Legale della Regione Siciliana, in via Caltanissetta n. 2/E, Palermo), per ottenere la riforma della sentenza n. 829/2016, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana in data 18 novembre 2016;

Visti tutti gli atti e documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 14 giugno 2018 il consigliere-relatore dott. Valter Del Rosario, l'avv. Francesco Castaldi per il sig. Di Maggio e l'avv. Beniamino Lipani per il Fondo Pensioni Sicilia.

## FATTO

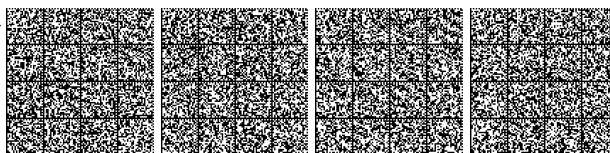
Nel ricorso inoltrato alla Sezione di primo grado nell'ottobre 2014, Di Maggio Piero (ex dirigente della Regione Siciliana, in quiescenza dal 26 maggio 2010, titolare di pensione d'ammontare superiore ad € 160.000,00 annui lordi) riferiva che, a partire dal mese di luglio 2014, la sua pensione era stata decurtata in applicazione dell'art. 13, comma 2, della legge regionale 11 giugno 2014, n. 13, secondo cui: «Al fine di conseguire risparmi di spesa attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica regionale nonché al fine della salvaguardia degli equilibri di bilancio, per il periodo 1° luglio 2014 - 31 dicembre 2016 i trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto od in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo Pensioni Sicilia, non possono superare il tetto di € 160.000,00 annui».

Considerato che, a suo avviso, tale norma presentava vari profili d'incostituzionalità, il Di Maggio chiedeva al Giudice di primo grado di deferire le relative questioni alla Corte costituzionale, al fine d'ottenere, previa declaratoria d'illegittimità costituzionale della disposizione contestata, la condanna del Fondo Pensioni Sicilia a ripristinare l'erogazione della sua pensione nell'originario ammontare ed a corrispondere le relative somme arretrate a lui spettanti, maggiorate degli accessori di legge.

Con la sentenza n. 829/2016 il Giudice di primo grado reputava manifestamente infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal Di Maggio nei riguardi dell'art. 13, comma 2, della legge regionale 11 giugno 2014, n. 13, e, conseguentemente, rigettava il ricorso giurisdizionale proposto dal medesimo.

Avverso tale sentenza ha proposto appello il Di Maggio, affermando che il Giudice di primo grado avrebbe erroneamente ritenuto che fossero manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale, che erano state da lui prospettate avverso la norma che aveva fissato, per il periodo 1° luglio 2014 - 31 dicembre 2016, ad € 160.000,00 annui il tetto delle pensioni dovute agli ex dipendenti della Regione Siciliana.

In particolare, la parte appellante ha, preliminarmente, riferito d'aver ricoperto il ruolo di dirigente di prima fascia della Regione Siciliana e d'essere stato assunto in servizio in epoca anteriore all'entrata in vigore della legge regionale n. 21 del 9 maggio 1986, venendo così a far parte della schiera degli ex dipendenti regionali rientranti nell'ambito del cosiddetto «contratto 1», le cui pensioni vengono materialmente pagate dal Fondo Pensioni Sicilia, con l'utilizzo di fondi integralmente provenienti dal bilancio della Regione Siciliana.





Ciò in conformità all'art. 15 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6 (istitutiva del «Fondo Pensioni Sicilia»), che dispone espressamente, al comma 8, che: «L'onere del trattamento di quiescenza per personale di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 10 della legge regionale n. 21/1986 (ossia i soggetti rientranti nell'ambito del cosiddetto «contratto 1») è totalmente a carico del bilancio della Regione, che provvede ai relativi pagamenti tramite il Fondo Pensioni, attraverso appositi trasferimenti delle risorse finanziarie occorrenti».

Ciò premesso, la parte appellante ha sostenuto quanto segue.

Come si evince dal testo dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014 e com'è stato, peraltro, confermato dal Fondo Pensioni Sicilia (v. la nota n. 7835 del 2 marzo 2016, in risposta a specifici quesiti formulati dalla locale Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti con apposita ordinanza istruttoria), i risparmi di spesa, scaturiti dall'imposizione del tetto di € 160.000,00 annui alle pensioni degli ex dipendenti regionali rientranti nel cosiddetto «contratto 1», non restano affatto nell'ambito del circuito previdenziale per il perseguimento di finalità solidaristiche e/o perequative, ma vengono a configurarsi come mere «economie di bilancio» a vantaggio della Regione Siciliana, come tali finalizzate alla razionalizzazione della spesa pubblica regionale ed alla salvaguardia dei relativi equilibri di bilancio e rientranti, dunque, nel più ampio contesto della «fiscaltà generale».

In pratica, l'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014, determinando una decurtazione definitiva della pensione, con acquisizione al bilancio regionale del relativo ammontare, presenta tutti i requisiti individuati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (v., *ex plurimis*, le sentenze: n. 223/2012, n. 141/2009, nn. 64, 102, 335 del 2008, n. 334/2006, n. 73/2005) come denotanti la natura tributaria del prelievo, ossia: la doverosità della prestazione in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti; il collegamento della prestazione alla spesa pubblica, in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

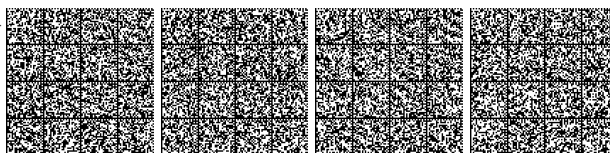
D'altronde, tale prelievo viene a gravare, senz'alcuna ragione giuridicamente apprezzabile, esclusivamente su una ben determinata ed assai ristretta categoria di soggetti, quali i pensionati della Regione Siciliana titolari di trattamenti di quiescenza di elevato ammontare, restando, invece, esclusi tutti gli altri cittadini, ivi compresi gli ex dipendenti dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Orbene, ad avviso della parte appellante, in tale peculiare contesto vanno tenute ben presenti le fondamentali argomentazioni contenute nelle sentenze della Corte costituzionale n. 116/2013 e n. 173/2016, secondo cui se il prelievo a carico delle pensioni viene acquisito «*tout court*» al bilancio di Stato (o, come avviene nel caso di specie, della Regione Siciliana) ed è, dunque, destinato alla fiscalità generale esso si configura come un tributo di natura speciale e, quindi, va ritenuto costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione.

In sostanza, secondo la Consulta (v. la sentenza n. 173/2016), «il prelievo sulle pensioni, per superare lo scrutinio stretto di costituzionalità e palesarsi, dunque, come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (articoli 2 e 38 della Costituzione), deve operare all'interno del complessivo sistema della previdenza, come misura di solidarietà forte, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale alle categorie più deboli, in un'ottica di mutualità intergenerazionale, siccome imposta da una grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori, che debbono essere accuratamente ponderati dal legislatore, in modo da conferire all'intervento quella incontestabile ragionevolezza, a fronte della quale soltanto può consentirsi di derogare al principio dell'affidamento in ordine al mantenimento del trattamento pensionistico già maturato».

Ciò posto, la parte appellante ha affermato che la riduzione della pensione in godimento, per effetto dell'imposizione, da parte dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014, del tetto di € 160.000,00 annui, appare in contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione, essendosi sostanzialmente in presenza dell'introduzione di «un'imposta speciale, sia pure transitoria, gravante soltanto su alcuni trattamenti pensionistici, con conseguente violazione del principio di parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante».

Inoltre, la parte appellante ha rammentato che nella sentenza n. 173/2016 la Corte costituzionale ha chiaramente affermato anche che l'incidenza del prelievo, benché operato su pensioni elevate, ossia d'ammontare superiore al nucleo essenziale di protezione, rappresentato dalla pensione minima, non dev'essere eccessiva bensì sostenibile e rispettosa del principio di proporzionalità, che è esso stesso criterio, in sé e per sé, di ragionevolezza della misura adottata dal legislatore.



D'altro canto, come sottolineato dalla Consulta nella sentenza n. 116/2013, «i redditi derivanti da trattamenti pensionistici non hanno una natura diversa o «*minoris generis*» rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dei precetti contenuti nell'art. 53 della Cost., che non consente trattamenti deteriori di determinate categorie di redditi da lavoro».

Sotto diverso profilo, ad avviso della parte appellante, la riduzione disposta dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014 si pone in contrasto con:

il principio di proporzionalità della pensione rispetto alla qualità ed alla quantità del lavoro prestato, livellando irragionevolmente allo stesso tetto di € 160.000,00 annui tutti i trattamenti ad esso superiori, a prescindere dal loro differente, talvolta in maniera notevole, ammontare originario, che era giustificato dalla diversità delle funzioni svolte dai singoli soggetti interessati e dall'ampiezza delle correlative responsabilità;

i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento sulla sicurezza giuridica.

Proseguendo nell'esposizione delle proprie doglianze, la parte appellante ha evidenziato che, rientrando, in base all'art. 17, lett. F, dello Statuto d'Autonomia Speciale, la disciplina del trattamento di quiescenza degli ex dipendenti regionali tra le materie di «competenza legislativa concorrente» tra lo Stato e la Regione Siciliana, il legislatore regionale non potrebbe travalicare i limiti imposti dall'osservanza dei «principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione statale».

Orbene, considerato, da un lato, che il legislatore statale, con l'art. 13, del decreto-legge n. 66/2014, convertito in legge n. 89/2014, ha fissato ad € 240.000,00 annui lordi il limite massimo delle retribuzioni dei dipendenti Stato, prevedendo l'obbligo delle Regioni di adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo e disponendo, altresì, che le riduzioni dei trattamenti retributivi, conseguenti all'applicazione del nuovo tetto, «operano ai fini dei trattamenti previdenziali con riferimento alle sole anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° maggio 2014», mentre, da un altro lato, lo stesso legislatore statale non ha imposto alcun «tetto» alle pensioni già in godimento, la parte appellante ha affermato che il legislatore regionale avrebbe violato i principi generali fissati dalla legislazione statale, avendo, da un lato, ingiustificatamente abbassato il tetto retributivo dei dipendenti in servizio ad € 160.000,00 annui ed avendo, da un altro lato, esteso «*tout court*» lo stesso limite alle pensioni, ivi comprese quelle già in godimento.

D'altro canto, l'art. 14, lett. Q, dello Statuto siciliano dispone che lo *status* giuridico ed economico degli impiegati e dei funzionari della Regione non può essere, in ogni caso, inferiore a quello del corrispondente personale statale (come, peraltro, sottolineato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/1981), circostanza che, invece, è venuta a verificarsi nel caso di specie per effetto di quanto stabilito dall'art. 13 della legge regionale n. 13/2014.

Sulla scorta di tali elementi, la parte appellante ha, conclusivamente, chiesto che:

la sua pensione venga ripristinata nell'originario ammontare e venga, altresì, riconosciuto il suo diritto ad ottenere la restituzione delle somme che sono state, nel frattempo, prelevate su di essa in applicazione dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014;

come mezzo al fine, venga sollevata questione di legittimità costituzionale di tale normativa per violazione degli articoli 3, 53, 36 e 38 della Cost. nonché degli articoli 17, lett. F, e 14, lett. Q, dello Statuto d'Autonomia Speciale della Regione Siciliana.

Nel costituirsi in giudizio, il Fondo Pensioni Sicilia ha chiesto il rigetto dell'appello proposto dal Di Maggio, apparendo, a suo avviso, condivisibili le argomentazioni che avevano indotto il Giudice di primo grado a reputare manifestamente infondate le questioni di costituzionalità prospettate dalla parte attrice, con particolare riferimento a quelle inerenti la presunta natura tributaria del prelievo disposto sulle pensioni d'ammontare superiore ad € 160.000,00 annui dall'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014.

All'odierna udienza, la parte appellante ha insistito per l'accoglimento delle proprie istanze, sottolineando, altresì, che la vigenza dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014 è stata, nel frattempo, prorogata sino al 31 dicembre 2019 dall'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 28/2016, venendo, quindi, ad assumere un'efficacia temporale notevolmente estesa e, dunque, palesemente esorbitante rispetto al prospettato soddisfacimento di esigenze finanziarie straordinarie e contingenti dell'Amministrazione regionale.

Il legale del Fondo Pensioni Sicilia s'è, invece, limitato a confermare le conclusioni già formulate per iscritto.



## DIRITTO

Come ampiamente riferito nella «parte in fatto», la controversia oggetto del presente giudizio concerne la legittimità o meno dell'applicazione sulla pensione della parte appellante di quanto disposto dall'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014, secondo cui: «Al fine di conseguire risparmi di spesa attraverso la razionalizzazione della spesa pubblica regionale nonché al fine della salvaguardia degli equilibri di bilancio, per periodo 1° luglio 2014 - 31 dicembre 2016 i trattamenti onnicomprensivi di pensione, compresi quelli in godimento, in tutto od in parte a carico dell'Amministrazione regionale e del Fondo Pensioni Sicilia, non possono superare il tetto di € 160.000,00 annui».

A tal proposito deve rammentarsi che con l'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 28/2016 la vigenza del «tetto di € 160.000,00 annui» per le pensioni degli ex dipendenti regionali è stata prorogata per un ulteriore triennio, ossia fino al 31 dicembre 2019.

Orbene, secondo la parte appellante, tale normativa presenta vari profili d'incostituzionalità, che sono stati sopra sinteticamente illustrati.

Ad avviso del Collegio Giudicante, le questioni di costituzionalità prospettate risultano indubbiamente rilevanti ai fini della decisione del presente giudizio, ricorrendo così il primo dei requisiti previsti dall'art. 23, comma 2, della legge n. 87/1953, essendo evidente che non è possibile delibare sulla fondatezza della domanda della parte attrice (finalizzata ad ottenere il ripristino della propria pensione nel suo originario ammontare ed il riconoscimento del diritto alla restituzione delle somme che sono state e vengono tuttora prelevate su di essa, in applicazione dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014, i cui effetti sono stati prorogati sino al 31 dicembre 2019 dall'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 28/2016) a prescindere dalla risoluzione della problematica concernente la legittimità costituzionale della predetta normativa.

Ciò assodato, al fine di verificare se ricorra anche il requisito della «non manifesta infondatezza» delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nei riguardi della normativa in esame, il Collegio Giudicante reputa necessario rammentare alcuni fondamentali principi enunziati dalla Corte costituzionale in recenti sentenze, che si sono occupate di problematiche aventi notevole attinenza con quella oggetto del presente giudizio.

Con la sentenza n. 116/2013 la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, come modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, il quale aveva disposto che, per il periodo dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014, le pensioni erogate dagli Enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, aventi ammontare superiore ai 90.000,00 € annui lordi, venissero assoggettate ad un «contributo di perequazione», pari:

- al 5%, da applicarsi sullo scaglione da 90.000,00 a 150.000,00 €;
- al 10%, da applicarsi sullo scaglione da 150.000,00 a 200.000,00 €;
- al 15%, da applicarsi sullo scaglione oltre i 200.000,00 €.

A tal proposito, la Consulta (richiamando talune argomentazioni già esposte nelle proprie precedenti sentenze n. 223/2012 e n. 241/2012) ha riconosciuto la natura tributaria del predetto «contributo di perequazione», trattandosi di un prelievo sostanzialmente analogo a quello, già dichiarato incostituzionale, che era stato disposto sul trattamento economico dei dipendenti pubblici; esso veniva ad integrare, infatti, una decurtazione patrimoniale definitiva della pensione, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presentava tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per potersi qualificare il prelievo come tributario (v. le sentenze n. 223/2012, n. 141/2009, nn. 64, 102 e 335 del 2008, n. 334/2006, n. 73/2005).

In particolare, secondo la Corte costituzionale:

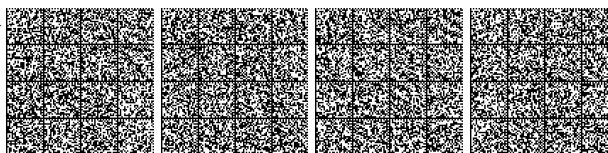
la norma di cui all'art. 18, comma 22-*bis*, violava gli articoli 3 e 53 della Cost., configurandosi come un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio a danno di una sola categoria di cittadini, i pensionati, senza garantire l'osservanza del principio di eguaglianza a parità di reddito, e ciò attraverso un'irrazionale limitazione della platea dei soggetti passivi;

i redditi da pensione non hanno, infatti, una natura diversa o «*minoris generis*» rispetto agli altri redditi, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 della Cost.;

l'applicazione di un tributo non può prescindere da un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come esplicazione del principio di eguaglianza;

appariva pertanto, irragionevole il diverso trattamento tra pensionati e contribuenti in generale;

d'altro canto, se l'eccezionalità della situazione economica dello Stato è suscettibile di consentire il ricorso a strumenti eccezionali, ciò non può determinare l'obliterazione dei fondamentali canoni di eguaglianza, su cui si fonda l'ordinamento costituzionale;



L'irragionevolezza dell'intervento settoriale in questione risultava, dunque, palese, considerato anche che la pensione ha natura di «retribuzione differita», di modo che il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie appariva ancor più discriminatorio, in quanto gravante su redditi consolidati nel loro ammontare, di pertinenza di cittadini che avevano ormai terminato la loro vita lavorativa.

Con la sentenza n. 114/2017 la Consulta s'è pronunciata in ordine alla legittimità costituzionale:

della disciplina dettata in materia di «tetto retributivo» nel comparto pubblico (attualmente fissato in € 240.000,00 annui lordi, pari alla retribuzione spettante al Primo Presidente della Corte di Cassazione) dell'art. 23-ter del decreto-legge n. 201/2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 214/2011, e dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. n. 89/2014; dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147/2013, che ha imposto il limite di € 240.000,00 annui anche al cumulo di pensioni e retribuzioni, fruite da un medesimo soggetto con oneri gravanti sulle finanze pubbliche.

a tal proposito, la Corte costituzionale ha evidenziato, tra l'altro, che: l'imposizione di un limite massimo, sia per le retribuzioni del settore pubblico sia per il cumulo di retribuzioni e pensioni, si iscrive in un contesto di risorse finanziarie limitate, che debbono essere ripartite in maniera congrua e trasparente;

il limite delle risorse disponibili, immanente al settore pubblico, vincola il legislatore a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di *rango* costituzionale, quali la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto e, comunque, idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, comma 1, Cost.), il diritto ad un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, comma 2, Cost.);

in tale contesto, anche la disciplina del cumulo di pensioni e retribuzioni viene ad interferire con molteplici valori di *rango* costituzionale, tra cui il diritto ad una prestazione previdenziale proporzionata all'attività svolta.

Ciò posto, la Consulta ha affermato che nel settore pubblico non è precluso al legislatore fissare un limite massimo alle retribuzioni ed al cumulo di retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole.

In tale ottica, si richiede il rispetto di requisiti rigorosi, che salvaguardino l'idoneità del limite così fissato a garantire un adeguato e proporzionato contemperamento degli interessi contrapposti; infatti, il fine prioritario della razionalizzazione della spesa pubblica deve tener conto delle risorse finanziarie concretamente disponibili, senza, però, svilire il lavoro prestato da chi esprime professionalità elevate.

La Consulta ha, quindi, ritenuto che l'imposizione alle retribuzioni del settore pubblico del tetto massimo di € 240.000,00 annui non può considerarsi costituzionalmente illegittima, in quanto essa persegue finalità di contenimento e di complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti.

D'altronde, la non irragionevolezza delle scelte del legislatore viene corroborata dalla valenza generalizzata del limite retributivo così fissato, in quanto previsto come misura di razionalizzazione suscettibile d'imporci indistintamente a tutti gli apparati amministrativi.

Considerazioni sostanzialmente analoghe sono state espresse dalla Consulta con riferimento alla legittimità costituzionale del limite di cumulabilità, anch'esso fissato ad € 240.000,00 annui, di retribuzioni e pensioni.

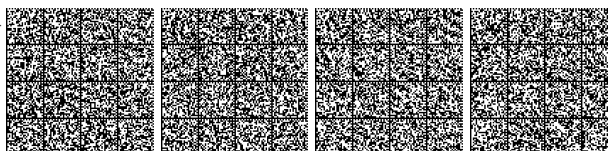
Con la sentenza n. 173/2016 la Corte Costituzionale, nel dichiarare l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate relativamente all'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità per il 2014), disciplinante l'applicazione del «contributo di solidarietà» sulle pensioni da 91.216,51 € in su, ha affermato che:

il contributo di solidarietà in questione non riveste natura d'imposta, in quanto non è acquisito direttamente dallo Stato per essere destinato alla fiscalità generale, venendo, invece, prelevato dall'I.N.P.S. e dagli altri Enti previdenziali interessati, che lo trattengono all'interno delle proprie gestioni per il perseguimento di finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto concerne i trattamenti destinati ai lavoratori cosiddetti «esodati»;

trattasi, dunque, di un prelievo inquadrabile nel *genus* delle «prestazioni patrimoniali imposte per legge», di cui all'art. 23 della Cost., avente la finalità di contribuire al contenimento degli ingenti oneri finanziari del sistema previdenziale ed al suo riequilibrio;

d'altronde, in linea di principio, l'applicazione di un contributo di solidarietà sulle pensioni è misura consentita al legislatore, ove non travalichi i limiti della ragionevolezza, dell'affidamento e della tutela previdenziale, di cui agli articoli 3 e 38 della Cost.;

il contributo deve, dunque, operare all'interno dell'ordinamento previdenziale, come misura di solidarietà forte, mirata a puntellare il sistema pensionistico, e di sostegno previdenziale alle categorie più deboli, siccome imposta da una grave crisi del sistema stesso, indotta da vari fattori, che debbono essere accuratamente ponderati dal legislatore, in modo che l'intervento sia ragionevole e consenta di derogare al principio dell'affidamento in ordine alla conservazione della pensione conseguita;



in tale contesto, il contributo di solidarietà deve avere le caratteristiche dell'eccezionalità e della temporaneità; il prelievo deve incidere sulle pensioni elevate, ossia quelle d'ammontare superiore al nucleo essenziale di protezione, rappresentato dalla pensione minima; in ogni caso, non dev'essere eccessivo ma sostenibile e rispettoso del principio di proporzionalità.

La Corte ha, conclusivamente, ribadito che il contributo di solidarietà, onde superare lo «scrutinio stretto di costituzionalità» e palesarsi come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (in conformità agli articoli 2 e 38 della Cost.), deve:

- operare all'interno del complessivo sistema della previdenza;
- essere imposto dalla crisi contingente e grave di tale sistema;
- incidere sulle pensioni più elevate;
- presentarsi come prelievo sostenibile;
- rispettare il principio di proporzionalità;
- essere utilizzato come misura una *tantum*.

Secondo la Corte Costituzionale, tali condizioni appaiono, sia pur al limite, rispettate dal contributo di solidarietà introdotto dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013, dato che:

esso opera all'interno del sistema previdenziale, che concorre a finanziare in un momento di grave crisi del sistema stesso, in cui s'è manifestata anche l'esigenza di tutelare gli «esodati»;

riguarda le pensioni più elevate, incidendo su di esse in base ad aliquote crescenti, nel rispetto, dunque, del criterio di proporzionalità e, tenuto conto della temporaneità, anche di quello di sostenibilità del sacrificio economico imposto.

Ciò posto, vagliando le doglianze prospettate dalla parte appellante nei riguardi dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014, il Collegio Giudicante reputa che il prelievo che è stato imposto sulle pensioni regionali d'importo superiore ad € 160.000,00 annui, al fine di ricondurne l'ammontare massimo a tale cifra, non appare conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale sopra illustrata.

In primo luogo, si osserva che il prelievo in questione presenta indubbiamente le caratteristiche che la Corte costituzionale ha individuato come denotanti la tipica natura tributaria, consistenti: nella ricorrenza di una prestazione patrimoniale imposta in mancanza di un rapporto sinallagmatico intercorrente tra le parti, avente un palese collegamento alla spesa pubblica in relazione ad un presupposto economicamente rilevante (v., *ex plurimis*, le sentenze n. 223/2012, n. 141/2009, nn. 64, 102 e 335 del 2008, n. 334/2006, n. 73/2005).

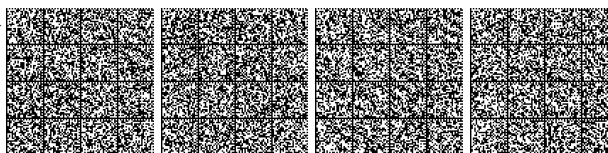
Infatti, appare evidente che l'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014, la cui vigenza è stata prorogata sino al 31 dicembre 2019 dall'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 28/2016, ha disposto una sorta di «prelievo forzoso», comportante un rilevante sacrificio economico individuale, su determinate pensioni, da attuarsi mediante un atto autoritativo di carattere ablatorio, con dichiarata destinazione del relativo gettito al conseguimento di generici risparmi di spesa ed al soddisfacimento di, non meglio precisate, esigenze di riequilibrio del bilancio regionale.

In particolare, le sole pensioni su cui viene concretamente ad incidere il prelievo in questione sono quelle d'ammontare superiore ad € 160.000,00 annui, in godimento di una ristretta cerchia di ex dirigenti regionali, pensioni i cui oneri finanziari gravano direttamente ed esclusivamente sul bilancio della Regione Siciliana, come si evince dall'art. 15 della legge regionale 14 maggio 2009, n. 6, istitutiva del «Fondo Pensioni Sicilia», che dispone espressamente, al comma 8, che: «L'onere del trattamento di quiescenza per il personale di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 10 della legge regionale n. 21/1986 (ossia i soggetti rientranti nell'ambito del cosiddetto «contratto 1», in quanto assunti in servizio anteriormente al 9 maggio 1986) è totalmente a carico del bilancio della Regione, che provvede ai relativi pagamenti tramite il Fondo Pensioni Sicilia, attraverso appositi trasferimenti delle risorse finanziarie occorrenti».

Va, peraltro, rammentato che lo stesso Fondo Pensioni Sicilia, con la nota n. 7835 del 2 marzo 2016, ha riferito che:

i risparmi di spesa derivanti dall'applicazione dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014 hanno un'immediata ripercussione sulla spesa sostenuta dalla Regione in materia previdenziale, in quanto la medesima si trova ad effettuare minori trasferimenti al Fondo per materiale pagamento delle pensioni in favore degli ex dipendenti regionali rientranti nell'ambito del cosiddetto «Contratto 1»;

tale norma è, quindi, volta a contribuire alla razionalizzazione della complessiva spesa pubblica regionale ed alla salvaguardia dei relativi equilibri di bilancio.



Sulla scorta di tali elementi, appare, quindi, del tutto evidente che il gettito del prelievo imposto sulle pensioni d'ammontare superiore ad € 160.000,00 annui non resta affatto nell'ambito del circuito previdenziale, in vista del perseguimento di finalità solidaristiche e/o perequative interne a tale sistema, così come, invece, ritenuto necessario, onde evitare l'insorgenza di profili d'incostituzionalità, dalla Consulta nella sentenza n. 173/2016, che s'è occupata della tematica del «contributo di solidarietà», disposto sulle pensioni dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147/2013.

Risulta, infatti, che il gettito derivante dall'applicazione dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014 comporta meri risparmi in favore del bilancio regionale, in vista del perseguimento di generici obiettivi di riequilibrio finanziario, senza, peraltro, arrecare alcun concreto vantaggio al sistema previdenziale vigente per gli ex dipendenti regionali.

Ravvisata, dunque, la natura sostanzialmente tributaria della disposizione recata dall'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014, deve ritenersi che, nel formulare tale norma, il legislatore regionale non avrebbe potuto prescindere dall'osservanza dei fondamentali principi di ragionevolezza e di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione, nonché di quelli di universalità dell'imposizione, di correlazione del prelievo con la capacità contributiva e di progressività, sanciti dall'art. 53 della Costituzione, la cui inderogabilità è stata, come sopra rammentato, ribadita dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 116/2013 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del prelievo disposto sulle pensioni d'ammontare superiore a 90.000,00 € annui dall'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, come modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011).

D'altronde, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 124/2017 (la quale s'è pronunciata sulle disposizioni riguardanti l'ammontare del tetto massimo, fissato in € 240.000,00 annui, sia per le retribuzioni del settore pubblico sia per il cumulo di retribuzioni e pensioni), il legislatore, nel perseguire gli obiettivi del contenimento e della razionalizzazione della spesa pubblica, imposti dalle limitate risorse finanziarie disponibili in un contesto di grave e persistente crisi economica, rimane, comunque, sempre obbligato ad effettuare scelte coerenti e preordinate a bilanciare, con l'osservanza dell'inderogabile principio di ragionevolezza, molteplici valori di *rango* costituzionale, tra cui la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto ad una retribuzione (nonché ad una pensione, intesa quale «retribuzione differita») proporzionata alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato e, comunque, idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (ad. 36, comma 1, Cost.), il diritto ad un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, comma 2, Cost.).

Orbene, nella fattispecie in esame risulta che, nell'imporre il tetto massimo di € 160.000,00 annui alle pensioni, il legislatore regionale non s'è curato d'effettuare alcun ponderato bilanciamento dei molteplici valori di *rango* costituzionale in gioco.

Tale «speciale intervento impositivo», di natura sostanzialmente tributaria, appare, dunque, irragionevole e discriminatorio, in quanto è venuto a gravare esclusivamente su una ristrettissima cerchia di pensionati regionali, senza garantire l'osservanza dei principi generali di eguaglianza a parità di reddito e di capacità contributiva, di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione.

D'altro canto, il prelievo operato in applicazione dell'art. 13, comma 2, della legge regionale n. 13/2014, pur incidendo su pensioni di elevato ammontare, non rispetta affatto i principi di proporzionalità e d'adeguatezza, di cui al combinato disposto degli articoli 36, comma 1, e 38, comma 2, della Cost., del trattamento di quiescenza (costituente, com'è noto, una forma di «retribuzione differita») alla qualità ed alla quantità del lavoro prestato (principi la cui osservanza dev'essere garantita anche dopo il collocamento a riposo del lavoratore interessato); infatti, tale prelievo ha l'effetto di livellare irragionevolmente allo stesso tetto di € 160.000,00 annui (peraltro, individuato dal legislatore regionale senza riferimento ad alcun congruo parametro oggettivo, come, invece, ritenuto necessario dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 124/2017) tutti indistintamente i trattamenti di quiescenza ad esso superiori, a prescindere dai loro differenti importi originari, che erano giustificati essenzialmente dalla diversità delle funzioni svolte dai singoli soggetti interessati e dall'ampiezza delle correlative peculiari responsabilità ricoperte in seno all'Amministrazione, nonché a prescindere dalle diversità in termini di anzianità vantate e di importi versati da ciascuno per contributi previdenziali.

In tal modo, il prelievo in esame è venuto indubbiamente a frustrare, in assenza di specifiche ed eccezionali esigenze, anche l'affidamento sulla sicurezza giuridica, che il pensionato interessato aveva legittimamente maturato in ordine alla stabilità del proprio trattamento di quiescenza, in quanto liquidato dall'Amministrazione in conformità alla normativa vigente all'epoca della sua cessazione dal servizio.



Il medesimo prelievo non presenta, peraltro, neppure il requisito della «agevole sostenibilità», che è stato ritenuto indispensabile dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 173/2016, in quanto esso comporta una rilevante e talvolta ingente decurtazione dell'ammontare dell'originario trattamento pensionistico in godimento.

D'altronde, essendo stato prorogato, mediante l'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 28/2016, per un ulteriore triennio e, dunque, avendo assunto (salve eventuali ulteriori proroghe) un'estensione temporale di ben cinque anni e sei mesi (dal luglio 2014 al dicembre 2019), tale prelievo non risulta affatto configurabile, come, invece, reputato necessario dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 173/2016, come una misura eccezionale, adottata «una tantum» per sopperire a specifiche e comprovate esigenze straordinarie e contingenti, apparendo, invece, come uno strumento ormai ordinariamente utilizzato dalla Regione Siciliana per reperire risorse finanziarie, con oneri posti a carico esclusivamente di una ristretta cerchia di pensionati e senza, peraltro, produrre alcun concreto vantaggio per il complessivo sistema previdenziale regionale.

D'altro canto, considerato che una normativa analoga a quella introdotta dal legislatore regionale siciliano (ossia l'imposizione di un tetto massimo di € 160.000,00 sui trattamenti di quiescenza) non trova attualmente alcun riscontro nei confronti degli altri pensionati italiani, sia del settore pubblico che di quello privato, appare evidente l'irrazionale effetto discriminatorio che s'è venuto a produrre a carico dei pensionati della Regione Siciliana, con conseguente insorgenza di un ulteriore profilo di violazione del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Il Collegio Giudicante reputa, conclusivamente, che le predette questioni riguardanti la legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge Regionale Siciliana n. 13 dell'11 giugno 2014 e dell'art. 1, comma 3, della legge Regionale Siciliana n. 28 del 29 dicembre 2016 siano non soltanto rilevanti per la decisione della presente causa ma anche non manifestamente infondate, ragion per cui esse, previa sospensione del giudizio pendente dinanzi a questa Sezione d'Appello della Corte dei Conti per la Sicilia, vanno rimesse alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

*P.Q.M.*

*La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, non definitivamente pronunciando:*

*dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge della Regione Siciliana n. 13 dell'11 giugno 2014 e dell'art. 1, comma 3, della legge della Regione Siciliana n. 28 del 29 dicembre 2016, per contrasto con gli articoli 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, secondo quanto specificato in motivazione;*

*sospende il giudizio in corso, in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale su tali questioni;*

*dispone che la Segreteria di questa Sezione notifichi la presente ordinanza alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Presidente della Giunta Regionale Siciliana e ne dia, altresì, comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Consiglio Regionale della Sicilia;*

*ordina alla Segreteria di trasmettere gli atti, unitamente alle prove delle notificazioni e delle comunicazioni sopra indicate, alla Corte costituzionale.*

Così disposto in Palermo, nella camera di consiglio del 14 giugno 2018.

*Il Presidente: COPPOLA*



## n. 31

*Ordinanza del 24 ottobre 2018 del Giudice di pace di Benevento nel procedimento civile promosso da Moffa Giacomo contro SOGERT Spa e Comune di Paolisi*

**Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**

- 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. 32, comma 2.

## UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

## DI BENEVENTO

Il Giudice di pace, dott. Massimo Amato, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio R.G. n. 1600/2018 promosso da Moffa Giacomo con avv. Antonio Lonardo pec: antonio.lonardo@visualpec.it - Ricorrente,

e SO.GE.R.T. S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con avv. Roberto Russo pec: roberto.russo2@avvocatinapoli.legalmail.it - Resistente,

nonché Comune di Paolisi in persona del legale rappresentante *pro tempore* - Resistente contumace.

Letti gli atti ed i verbali di causa ed a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 5 ottobre 2018;

Appurata la tempestività del deposito del ricorso;

Ritenuto che l'opposizione, depositata in data 25 maggio 2018, ha per oggetto l'ingiunzione fiscale n. 2018/1250 del 18 aprile 2018 emessa dalla SO.GE.R.T. S.p.a. - con sede in Grumo Nevano (NA), a seguito del verbale n. 16920/F del 4 dicembre 2016 emesso dalla polizia municipale del Comune di Paolisi (BN);

Rilevato che con comparsa di costituzione depositata in data 21 settembre 2018, la società resistente ha eccepito l'incompetenza territoriale del giudice adito in favore del Giudice di pace di Frattamaggiore (NA), quale giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso l'atto impugnato (ex art. 32, comma 2, decreto legislativo 150/11);

**1 — LA RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

Considerato che, per decidere sulla propria competenza territoriale, deve essere applicato l'art. 32, comma 2 del decreto legislativo n. 150/2011, richiamato dall'art. 3 del Regio decreto n. 639/1910, il quale prevede che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto»;

Rilevato inoltre che la Suprema Corte, tenuto conto della particolare natura del procedimento di opposizione alla ingiunzione fiscale, ha in più occasioni affermato:

1) che il criterio di competenza di cui all'art. 3 del Regio decreto n. 639/1910 è «criterio di competenza territoriale inderogabile» (in senso conforme da ultimo Cassazione sez. 6-3 ordinanza n. 17611/2013);

2) che «In tema di opposizione alla cd. ingiunzione fiscale, il criterio di competenza previsto dall'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2011, trova applicazione, per identità di "ratio", sia nell'ipotesi di provvedimento emesso dalla pubblica amministrazione che in quella di provvedimento emesso dal suo concessionario del servizio di riscossione e, in tale caso, il "luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emanato il provvedimento" non coincide con la sede legale del concessionario bensì con il luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale di questo che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, atteso che il termine "ufficio", sul piano semantico, deriva dal latino "officium", forma contratta di "opificium", che indica colui che realizza l'opera, e, sul piano sistematico, è utilizzato dalla legge per indicare una carica o gli "interna corporis" di una più vasta organizzazione, rilievi ai quali deve aggiungersi la considerazione che, nel diritto amministrativo, il medesimo lemma non risulta mai usato dal legislatore come sinonimo di sede della persona giuridica» (in senso conforme Cassazione sez. 6-3 ordinanza n. 23110/2017);





3) che «In tema di opposizione ad ingiunzione fiscale, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte, ai sensi dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2011, dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale, atteso che il termine "ufficio" indica l'organo che ha compiuto l'attività, non la sede della persona giuridica» (in senso conforme Cassazione sez. 6-3 ordinanza n. 15417/2017);

Considerato che, applicando l'art. 32 comma 2 del decreto legislativo n. 150/2011, secondo l'interpretazione fornita sul punto dalla Suprema Corte, il Giudice di Pace di Benevento dovrebbe dichiararsi incompetente per territorio a decidere la controversia essendo inderogabilmente competente per territorio il Giudice di pace di Frattamaggiore (NA), luogo ove si trovano sia la sede legale sia l'ufficio della società So.Ge.R.T. S.p.a. che ha emesso l'ingiunzione di pagamento impugnata, in qualità di concessionaria del servizio di riscossione per conto e nell'interesse dell'ente impositore Comune di Paolisi;

Richiamata tuttavia sul punto la pronuncia della Corte costituzionale n. 44/2016, secondo cui: «alla luce di questi principi, deve ritenersi che nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretizza quella condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione suscettibile di integrare la violazione del citato parametro costituzionale». Invero l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali con la conseguenza che lo spostamento richiesto al cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione o comunque a rendere oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale. Lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente. Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole onere a suo carico».

## 2 — LA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Ritenuto pertanto che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 24 Cost. nei confronti della norma in oggetto che, ai fini del radicamento della competenza territoriale, individua sempre ed in ogni caso quale unico criterio di riferimento il luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto, anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede appartenga ad un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente;

*P.Q.M.*

*Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 e seguenti della legge n. 87/1953:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo 150/2011, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del Regio decreto n. 639/1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede l'ente locale impositore/concedente;*

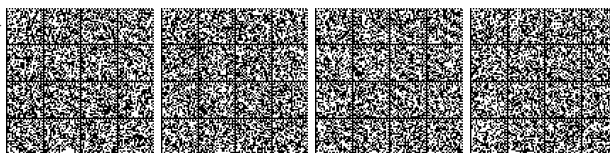
*dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

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

Così deciso in Benevento, 24 ottobre 2018

*Il Giudice di pace: AMATO*



## N. 32

*Ordinanza del 24 ottobre 2018 del Giudice di pace di Benevento nel procedimento civile promosso da Russo Rocco contro SOGERT Spa e Comune di Paolisi*

**Procedimento civile - Opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici - Competenza territoriale del giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto.**

- 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. 32, comma 2.

## UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE

## DI BENEVENTO

Il Giudice di pace, dott. Massimo Amato, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio R.G. n. 960/2018 promosso da Russo Rocco con avv. Vincenzo Dell'Oste pec: v.delloste@pec.it - Ricorrente,

e SO.GE.R.T. S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con avv. Roberto Russo pec: robertorusso2@avvocatinapoli.legalmail.it - Resistente,

e Comune di Paolisi in persona del legale rappresentante *pro tempore* - Resistente contumace.

Letti gli atti ed i verbali di causa ed a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 5 ottobre 2018;

Appurata la tempestività del deposito del ricorso;

Ritenuto che la opposizione presentata in data 23 marzo 2018 ha per oggetto l'ingiunzione fiscale n. 2018/121 del 14 febbraio 2018 emessa dalla SO.GE.R.T. S.p.a. - con sede in Grumo Nevano (NA) -, a seguito del verbale n. 1223/V del 3 agosto 2015 emesso dalla polizia municipale del Comune di Paolisi;

Rilevato che con comparsa di costituzione depositata in data 21 settembre 2018, la società resistente ha eccepito l'incompetenza territoriale del giudice adito in favore del Giudice di pace di Frattamaggiore, quale giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso l'atto impugnato (ex art. 32, comma 2, decreto legislativo 150/11);

**1 — RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

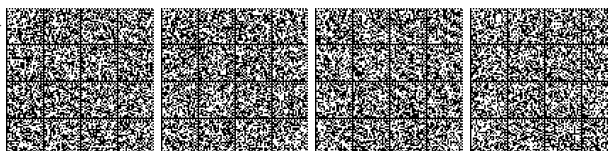
Considerato che, per decidere sulla propria competenza territoriale, deve essere applicato l'art. 32, comma 2 del decreto legislativo n. 150/2011, richiamato dall'art. 3 del regio decreto n. 639/1910, il quale prevede che «è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto»;

Rilevato inoltre che la Suprema Corte, tenuto conto della particolare natura del procedimento di opposizione alla ingiunzione fiscale, ha in più occasioni affermato:

1) che il criterio di competenza di cui all'art. 3 del regio decreto n. 639/1910 è «criterio di competenza territoriale inderogabile» (in senso conforme da ultimo Cassazione sez. 6-3 ordinanza n. 17611/2013);

2) che «In tema di opposizione alla cd. ingiunzione fiscale, il criterio di competenza previsto dall'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2011, trova applicazione, per identità di "ratio", sia nell'ipotesi di provvedimento emesso dalla pubblica amministrazione che in quella di provvedimento emesso dal suo concessionario del servizio di riscossione e, in tale caso, il "luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emanato il provvedimento" non coincide con la sede legale del concessionario bensì con il luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale di questo che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, atteso che il termine «ufficio», sul piano semantico, deriva dal latino "officium", forma contratta di "opificium", che indica colui che realizza l'opera, e, sul piano sistematico, è utilizzato dalla legge per indicare una carica o gli "interna corporis" di una più vasta organizzazione, rilievi ai quali deve aggiungersi la considerazione che, nel diritto amministrativo, il medesimo lemma non risulta mai usato dal legislatore come sinonimo di sede della persona giuridica» (in senso conforme Cassazione sez. 6-3 ordinanza n. 23110/2017);

3) che «In tema di opposizione ad ingiunzione fiscale, qualora l'ente impositore non provveda direttamente a riscossione, ma la appalti a terzi in concessione, le controversie sulla sussistenza e sulla legittimità della pretesa erariale vanno introdotte, ai sensi dell'art. 32, comma 2, del decreto legislativo n. 150 del 2011, dinanzi al giudice del luogo in cui ha sede l'articolazione territoriale del concessionario che ha materialmente predisposto e notificato l'ingiunzione, e non al giudice nella cui circoscrizione il concessionario ha la sede legale, atteso che il termine "ufficio" indica l'organo che ha compiuto l'attività, non la sede della persona giuridica» (in senso conforme Cassazione sez. 6-3 ordinanza n. 15417/2017);



Considerato che, applicando l'art. 32 co.2 del decreto legislativo n. 150/2011, secondo l'interpretazione fornita sul punto dalla Suprema Corte, il Giudice di Pace di Benevento dovrebbe dichiararsi incompetente per territorio a decidere la controversia essendo inderogabilmente competente per territorio il Giudice di pace di Frattamaggiore (NA), luogo ove si trovano sia la sede legale sia l'ufficio della società So.Ge.R.T. S.p.a. che ha emesso l'ingiunzione di pagamento impugnata, in qualità di concessionaria del servizio di riscossione per conto e nell'interesse dell'ente impositore Comune di Paolisi;

Richiamata tuttavia sul punto la pronuncia della Corte costituzionale n. 44/2016, secondo cui: «alla luce di questi principi, deve ritenersi che nella disciplina in esame il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, abbia individuato un criterio attributivo della competenza che concretizza quella condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione suscettibile di integrare la violazione del citato parametro costituzionale». Invero l'ente locale non incontra alcuna limitazione di carattere geografico-spaziale nell'individuazione del terzo cui affidare il servizio di accertamento e riscossione dei propri tributi e delle proprie entrate patrimoniali con la conseguenza che lo spostamento richiesto al cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di azione, garantito dal parametro evocato, è potenzialmente idoneo a costituire una condizione di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione o comunque a rendere oltremodo difficoltosa la tutela giurisdizionale. Lo stesso legislatore, all'art. 52, comma 5, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997, ha precisato che l'individuazione, da parte dell'ente locale, del concessionario del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate (determinante ai fini del radicamento della competenza) non deve comportare oneri aggiuntivi per il contribuente. Il fatto che il cittadino debba farsi carico di uno spostamento geografico anche significativo per esercitare il proprio diritto di difesa integra un considerevole onere a suo carico».

## 2 — LA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Ritenuto pertanto che non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 24 Cost. nei confronti della norma in oggetto che, ai fini del radicamento della competenza territoriale, individua sempre ed in ogni caso quale unico criterio di riferimento il luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto, anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede appartenga ad un circondario diverso da quello in cui ricade la sede dell'ente locale impositore/concedente;

*P. Q. M.*

*Visti l'art. 134 della Costituzione e l'art. 23 e seguenti della legge n. 87/1953:*

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, secondo comma, del decreto legislativo 150/2011, nella parte in cui prevede che per le controversie proposte ai sensi dell'art. 3 del Regio decreto n. 639/1910 e successive modifiche è competente il giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento opposto anche nel caso in cui l'ingiunzione sia stata emessa dal soggetto cui è affidato il servizio della riscossione dell'entrata patrimoniale dell'ente pubblico concedente e tale sede ricada in un circondario diverso da quello in cui ricade la sede l'ente locale impositore/concedente;*

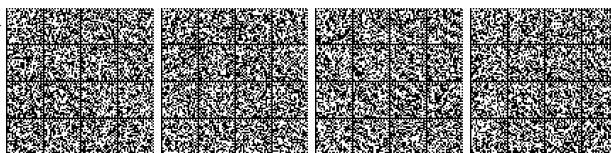
*dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

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

Così deciso in Benevento, 24 ottobre 2018

*Il Giudice di pace: AMATO*



## N. 33

*Ordinanza del 25 settembre 2018 della Corte d'appello di Milano nel procedimento penale a carico di S.G.*

**Reati e pene - Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio - Omessa previsione dell'applicabilità della disciplina prevista anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica in favore dei figli minori nati fuori dal matrimonio.**

– Codice penale, art. 570-*bis* [, inserito dall'art. 2, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21].

## CORTE D'APPELLO DI MILANO

## SEZIONE I PENALE

La Corte d'appello di Milano/Sezione I penale, riunito in camera di consiglio nella persona dei signori:

dott. Marco Maria Maiga, Presidente;

dott.ssa Chiara Nobili, giudice relatore;

dott.ssa Maria Greca Zoncu, giudice,

all'udienza del 25 settembre 2018 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione di questione di legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* del codice penale in relazione agli articoli 3 e 30 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la disciplina in esso prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore di figli minori nati fuori dal matrimonio.

*Oggetto del giudizio.*

Il caso in esame, che rende opportuna la rimessione della questione di legittimità costituzionale sopra accennata, concerne un episodio di violazione degli obblighi di assistenza familiare posto in essere dall'ex convivente di fatto nei confronti della figlia minorenni, nata fuori dal matrimonio.

Più nel dettaglio, con sentenza in data 20 gennaio 2016, emessa ad esito di giudizio abbreviato, il Tribunale di Milano dichiarava S.G. responsabile del reato di cui all'art. 3, legge n. 54/2006 in relazione agli articoli 12-*sexies*, legge n. 898/1970 e 570, commi 1 e 2 del codice penale, «per essersi sottratto all'obbligo mensile di corrispondere integralmente e puntualmente l'assegno mensile di mantenimento nei confronti della figlia minore M. nata nel 2001 di euro 350,00, come disposto con provvedimento del Tribunale di Milano del 7 marzo 2013. In Milano da marzo 2013 (in permanenza attuale)».

Nella sentenza si legge che l'imputato e la persona offesa hanno avuto un rapporto di convivenza iniziato nel 2000 e proseguito per circa quattro anni, nel corso del quale nel 2001 era nata la figlia M.

Nel 2004 il rapporto si era interrotto e la persona offesa aveva provveduto da sola al mantenimento della figlia, grazie al suo stipendio e all'aiuto di genitori e «suoceri». Poiché però le esigenze della bambina continuavano ad aumentare, la B. si era rivolta al Tribunale civile che, con ordinanza del 7 marzo 2013, aveva posto a carico dell'imputato l'obbligo di corrispondere la somma mensile di €. 350,00 quale contributo al mantenimento di M.; S. non aveva mai versato l'importo indicato; solo nel 2015 aveva contribuito «in qualche modo» alle spese per la palestra e per l'abbonamento ATM, e a qualche ricarica telefonica, aveva regalato alla figlia il computer e il telefono cellulare e, in un'occasione, aveva partecipato all'acquisto di metà dei libri scolastici.

Contro la sentenza di primo grado la difesa dell'imputato ha proposto l'appello che ha dato origine al presente procedimento.

*Non manifesta infondatezza e rilevanza della questione.*

In via preliminare si osserva che, nelle more del processo, è entrato in vigore il decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, il quale ha abrogato i reati di cui agli articoli 12-*sexies*, legge 1° dicembre 1970, n. 898 e 3, legge 8 febbraio 2006, n. 54, introducendo, in loro sostituzione, la nuova fattispecie incriminatrice di cui all'art. 570-*bis* del codice penale.



Non v'è dubbio che con tali interventi normativi il legislatore ha dichiaratamente inteso operare una mera trasposizione delle previgenti norme penali speciali all'interno del codice penale, in esecuzione del principio della «riserva di codice» stabilito dal nuovo art. 3-*bis* del codice penale, introdotto dall'art. 1, comma 1, decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 85, lettera *q*), legge 23 giugno 2017, n. 103, al fine di realizzare una tendenziale riconduzione delle fattispecie penali in quel corpo normativo, nell'ambito di un complessivo riordino della materia, come si può desumere anche dalla relazione ministeriale allo schema di decreto legislativo, laddove si afferma che il nuovo art. 570-*bis* del codice penale «assorbe la previsione di cui all'art. 12-*sexies*, legge n. 898/1970».

L'art. 3, legge n. 54/2006, con il richiamo all'art. 12-*sexies*, legge citata, aveva trovato applicazione anche nei confronti dei figli minori nati fuori dal matrimonio. Ciò era avvenuto in virtù dell'insegnamento della giurisprudenza di legittimità che, facendo leva sul dettato dell'art. 4, comma 2, legge citata (che prevede l'estensione di quelle disposizioni ai casi di «scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati») aveva ritenuto configurabile il reato di omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, educazione e istruzione dei figli anche nel caso di violazione degli obblighi di natura economica derivanti dalla cessazione del rapporto di convivenza, affermando che «In tema di reati contro la famiglia, il reato di omesso versamento dell'assegno periodico per il mantenimento, educazione e istruzione dei figli, previsto dall'art. 12-*sexies*, legge 1° dicembre 1970, n. 898 (richiamato dall'art. 3, legge 8 febbraio 2006, n. 54), è configurabile non solo nel caso di separazione dei genitori coniugati, ovvero di scioglimento, di cessazione degli effetti civili o di nullità del matrimonio, ma anche in quello di violazione degli obblighi di natura economica derivanti dalla cessazione del rapporto di convivenza. (In motivazione, la Corte ha precisato che, alla luce di un'interpretazione sistematica della disciplina sul tema delle unioni civili e della responsabilità genitoriale nei confronti dei figli, introdotta dalla legge 20 maggio 2016, n. 76 e dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, che ha inserito l'art. 337-*bis* del codice civile, l'art. 4, comma 2, legge n. 54 del 2006, in base al quale le disposizioni introdotte si applicano anche ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati, deve essere interpretato con riferimento a tutte le disposizioni previste dalla legge citata, comprese quelle che attengono al diritto penale sostanziale, in quanto una diversa soluzione determinerebbe una diversità di trattamento, accordando una più ampia e severa tutela penale ai soli figli di genitori coniugati rispetto a quelli nati fuori dal matrimonio)». (1)

Tale insegnamento, però, non risulta più praticabile per effetto dell'abrogazione dell'art. 3 citato, in conseguenza della quale è venuto meno il collegamento normativo che ne costituiva il fondamento: né il nuovo art. 570-*bis* del codice penale (rimasta l'unica norma incriminatrice cui far riferimento) contiene alcun richiamo, sia pur indiretto, all'estensione della disciplina alle ipotesi diverse dalla separazione tra i coniugi.

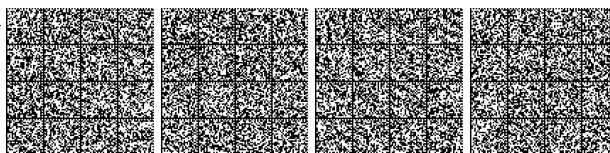
Infatti la formulazione dell'articolo in esame, con l'esplicito riferimento al «coniuge» quale soggetto attivo del reato, non permette un'interpretazione che non travalichi i limiti di un'interpretazione estensiva e non finisca per essere un'applicazione analogica *in malam partem* della disposizione penale, in violazione del principio di legalità.

Se, infatti, la vecchia disposizione contenuta nell'art. 4, legge n. 54/2006 estendeva, per quanto qui interessa, l'applicabilità degli articoli 12-*sexies*, legge n. 898/1970 e 3, legge n. 54/2006, anche ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati, la nuova previsione non ha invece disciplinato in modo legislativamente analogo l'ipotesi di omesso versamento dell'assegno di mantenimento in favore di figli nati fuori dal matrimonio da genitori tra cui sia intercorso un mero rapporto di convivenza.

Si verifica dunque un vuoto normativo discontinuo rispetto al passato e alla giurisprudenza consolidata sotto la vigenza delle norme abrogate, non essendo possibile ricondurre alla previsione dell'art. 570-*bis* del codice penale la tutela penale dei figli nati fuori dal matrimonio rispetto agli obblighi alimentari genitoriali di mantenimento, posto che tale norma non contiene alcun richiamo, neppure implicito, ai figli di genitori non coniugati.

Tale vuoto normativo comporterebbe, nel presente giudizio, l'assoluzione dell'imputato, perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato: la rilevanza della questione è dunque evidente.

(1) Cassazione, sezione 6, sentenza n. 25267 del 6 aprile 2017 - rv. 270030



Peraltro, dal nuovo assetto normativo discende un'irragionevole diversità di trattamento, essendo accordata ai soli figli nati da genitori coniugati una tutela più ampia e severa rispetto a quelli nati fuori dal matrimonio, in patente contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

Il livello e la irragionevolezza di tale minor tutela confliggono con la costante perequazione della posizione dei figli nati da genitori conviventi rispetto a quelli nati da genitori legati da matrimonio che la giurisprudenza di legittimità e tutta la normativa introdotta dalle riforme sulle unioni civili hanno maturato nel corso degli ultimi anni.

Deve inoltre aggiungersi che gli obblighi dei genitori discendono dal rapporto di filiazione e non subiscono alcuna modifica a seconda che sia o meno intervenuto il matrimonio. Tanto contempla l'art. 30 della Costituzione il quale, nel prevedere il dovere dei genitori di mantenere i figli, anche se nati fuori dal matrimonio, non consente certo di ritenere che la sanzione penale prevista a carico di coloro che omettano il versamento dell'assegno di mantenimento possa venir meno sol per il fatto che la rispettiva prole non sia nata da un rapporto di coniugio. È anzi evidente come la lettera della norma costituzionale imponga un canone di uguaglianza sostanziale che va a tutto beneficio dei figli, indipendentemente dalla posizione dei genitori. Canone di eguaglianza che non viene rispettato dalla nuova disposizione introdotta dall'art. 570-*bis* del codice penale in aperto contrasto con la norma di rango superiore qui richiamata.

A parere di questa Corte d'appello, dunque, dovendosi ritenere che la norma di cui all'art. 570-*bis* del codice penale vada necessariamente interpretata secondo il dato letterale, non essendo suscettibile di ampliamento per via interpretativa stante il divieto di analogia *in malam partem* in materia penale (art. 14 prel.), l'ipotizzato contrasto tra l'art. 570-*bis* del codice penale e gli articoli 3 e 30 della Costituzione deve essere sottoposto al vaglio della Corte costituzionale.

Tutto ciò premesso e considerato, la Corte d'appello di Milano,

*P. Q. M.*

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

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 570-*bis* del codice penale in relazione agli articoli 3 e 30 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la disciplina in esso prevista si applichi anche nei confronti di colui che non adempia alle prescrizioni di natura economica stabilite in favore di figli minori nati fuori dal matrimonio;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Dispone che, a cura della cancelleria:*

*la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri;*

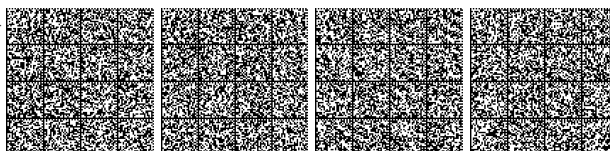
*la presente ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale.*

Milano, 25 settembre 2018

*Il Presidente:* MAIGA

*I consiglieri:* NOBILI - ZONCU



## N. 34

*Ordinanza del 26 ottobre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria sul ricorso proposto dal Comune di Belcastro contro Regione Calabria e Comune di Petronà*

**Comuni, province e città metropolitane - Variazioni territoriali - Norme della Regione Calabria - Modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della Provincia di Catanzaro - Procedimento di formazione della legge di approvazione della variazione territoriale.**

- Legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro).

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

## PER LA CALABRIA

## (SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1607 del 2017, proposto da Comune di Belcastro, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Pitaro, con domicilio eletto presso il suo Studio, in Catanzaro, alla via Francesco Acri, n. 88;

contro Regione Calabria, in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Francesco Ventrice, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale, in Catanzaro, alla Cittadella regionale;

nei confronti Comune di Petronà, non costituito in giudizio;  
per l'annullamento

— della nota del Comune di Petronà del 23 novembre 2017, prot. n. 3281, avente ad oggetto «cittadini residenti in Acquavona»;

— della legge della Regione Calabria n. 39 del 2017, approvata dal Consiglio Regionale nella seduta del 30 ottobre 2017, pubblicata sul BURC n. 109 dell'8 novembre 2017, avente ad oggetto «Modifica dei confini territoriali dei comuni di Petronà e Belcastro della Provincia di Catanzaro»;

— del decreto del Presidente della Giunta Regionale Calabria n. 96 del 20 aprile 2016 avente ad oggetto «indizione *referendum* consultivo modifica confini territoriali dei Comuni di Belcastro e Petronà della Provincia di Catanzaro»;

— della deliberazione della Giunta della Regione Calabria n. 111 del 15 aprile 2016 avente ad oggetto «indizione *referendum* consultivo modifica dei confini dei comuni di Belcastro e Petronà della Provincia di Catanzaro»;

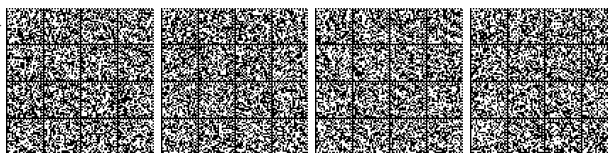
— dell'allegato alla deliberazione della Giunta Regionale n. 111 del 15 aprile 2016 avente ad oggetto «modifica dei confini territoriali dei Comuni di Petronà e Belcastro della Provincia di Catanzaro. Effettuazione del *referendum* consultivo, ai sensi della legge regionale 5 aprile n. 1983, n. 13»;

— della risoluzione n. 1/2015 del Consiglio Regionale della Calabria, Prima Commissione, avente ad oggetto «modifica dei confini territoriali dei comuni di Petronà e Belcastro della Provincia di Catanzaro»;

— del verbale del 28 giugno 2017 delle operazioni dell'ufficio Regionale per il *referendum* consultivo regionale di domenica 26 giugno 2016 presso la Corte d'Appello di Catanzaro;

— della nota dell'Ufficio regionale per il *referendum* presso la Corte d'Appello di Catanzaro prot. n. 7614 del 29 giugno 2016, avente ad oggetto «verbale dell'ufficio regionale per il *referendum* del 26 giugno 2016»;

— della nota del Presidente della Regione Calabria prot. n. 0209022 del 29 giugno 2016 con cui è stata disposta la pubblicazione sul BURC n. 71/2016 dei risultati del *referendum*;



— del dossier del Consiglio Regionale della Calabria, Prima Commissione, avente ad oggetto «Progetto Legge n. 83/2010 di iniziativa del Consigliere A. Bova recante:

modifica dei confini territoriali dei comuni di Petronà e Belcastro della Provincia di Catanzaro»;

— di ogni altro atto o provvedimento presupposto, prodromico, consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Calabria;

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

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2018 il dott. Francesco Taro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## I - I FATTI DI CAUSA

1. — La legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39, approvata dal Consiglio Regionale nella seduta del 30 ottobre 2017, pubblicata sul BURC n. 109 dell'8 novembre 2017, avente ad oggetto «Modifica dei confini territoriali dei comuni di Petronà e Belcastro della Provincia di Catanzaro», ha disposto il passaggio dal Comune di Belcastro al Comune di Petronà della frazione di Acquavona e di 23 ettari di terreno montano.

2. — Il Comune di Belcastro si è rivolto, con ricorso portato alla notifica in data 23 dicembre 2017 e notificato alla Regione Calabria e al Comune di Petronà rispettivamente il 28 dicembre 2017 e l'8 gennaio 2018, a questo Tribunale Amministrativo Regionale contestando la legittimità del procedimento che ha condotto all'approvazione della legge regionale e domandando di sollevare, già in sede cautelare, questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 133, comma II Cost.

Si è costituita la Regione Calabria, che ha evidenziato la tardività del ricorso quanto agli atti della procedura che ha condotto all'approvazione della legge di modifica dei confini territoriali; ha dedotto che tale legge non sarebbe sindacabile dal giudice amministrativo; ha argomentato nel senso che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'amministrazione ricorrente sarebbero manifestamente infondate; ha difeso, in ogni caso, il proprio operato.

Il Comune di Petronà non ha invece inteso partecipare al giudizio.

3. — Con ordinanza del 31 gennaio 2018, n. 55, il Tribunale ha ritenuto che la questione di legittimità costituzionale proposta dovesse essere esaminata in sede di cognizione piena e non già in sede cautelare.

In sede di appello, il Consiglio di Stato, con ordinanza della Sezione V pronunciata in data 17 aprile 2018, n. 1687, ha disposto che venisse rapidamente fissata l'udienza per la discussione nel merito del ricorso, ai sensi dell'art. 55, comma 10 c.p.a.

Le parti hanno quindi discusso all'udienza pubblica del 26 settembre 2018.

## II - I MOTIVI DEL RICORSO

4. — Il Comune di Belcastro ha articolato cinque motivi di ricorso.

4.1. — Con il primo, dopo aver formulato alcune deduzioni circa l'impugnabilità della legge regionale citata, qualificata in termini di legge-provvedimento, l'amministrazione ricorrente ha in primo luogo dedotto la violazione dell'art. 133 Cost. e dell'art. 39 della legge della Regione Calabria 5 aprile 1983, n. 13, che disciplina, nell'ambito dell'ordinamento regionale calabrese, il *referendum* consultivo.

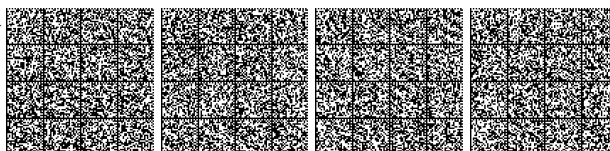
Il testo della norma costituzionale è il seguente:

«La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni».

La norma regionale, dal canto suo, così recita:

«1. Prima di procedere all'approvazione di un provvedimento(...), relativamente al quale il Consiglio regionale ritenga opportuno conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate, il Consiglio stesso delibera l'effettuazione del *referendum* consultivo facoltativo previsto dall'art. 46 dello Statuto.

2. La deliberazione del Consiglio regionale con cui viene indetto il *referendum* consultivo facoltativo deve indicare con chiarezza il quesito da rivolgere agli elettori.





3. Qualora l'oggetto del *referendum* interessi una parte soltanto dei cittadini della regione, la deliberazione di cui al precedente comma indica l'ambito territoriale entro il quale deve svolgersi il *referendum*».

Ebbene, le due norme, costituzionale e ordinaria, sarebbero state violate secondo diversi profili.

4.1.1. — In primo luogo, né la Regione Calabria, né il Comune di Petronà, né il Comune di Belcastro avrebbero svolto attività istruttoria volta a individuare quale fosse la «popolazione interessata» alla modifica delle circoscrizioni comunali.

La deliberazione del Consiglio regionale dell'8 febbraio 2016, n. 92, con la quale è stata decisa l'indizione del *referendum*, ha, in effetti, individuato la «popolazione interessata» nei soli abitanti della località Acquavona, e cioè i cittadini residenti nel territorio individuato in catasto al foglio 1 e alle particelle enumerate nella medesima deliberazione. Ma non vi sarebbe alcuna indicazione del criterio adoperato per individuare la frazione di Acquavona.

Allo stesso modo, la successiva delibera della Giunta regionale del 15 aprile 2016, n. 111, con cui è stata confermata l'indizione del *referendum*, non conterrebbe alcuna significativa specificazione dei criteri di individuazione della popolazione interessata.

4.1.2. — In secondo luogo, la scelta di restringere la popolazione interessata ai soli cittadini residenti nella località Acquavona si porrebbe in contrasto con la Costituzione (così come interpretata dalla Corte costituzionale con la sentenza del 15 settembre 1995, n. 433) e con la norma legislativa regionale già citata, posto che, al contrario, la variazione territoriale inciderebbe anche sugli altri residenti nel Comune di Belcastro.

In proposito, parte ricorrente ha sottolineato che la variazione territoriale, che ha riguardato 23 ettari di terreno, ha fatto perdere al Comune di Belcastro la qualifica di Comune montano, con rilevanti conseguenze di carattere economico e fiscale.

Né sarebbe configurato, nel caso di specie, un caso particolare, che solo avrebbe consentito di derogare all'obbligo della consultazione dell'intera popolazione del Comune di origine.

4.1.3. — Sotto altro profilo, il Consiglio regionale, con l'approvazione della legge regionale 7 novembre 2017, n. 39, avrebbe derogato alla disciplina delineata dall'art. 133 Cost.; e ciò avrebbe fatto in evidente carenza di potere.

4.2. — Con il secondo motivo di ricorso il Comune di Belcastro ha dedotto l'eccesso di potere per ingiustizia manifesta; con il terzo motivo, invece, ha lamentato la mancanza di partecipazione al procedimento da parte dell'amministrazione comunale di Belcastro.

In particolare, con i due motivi — tra di loro intimamente connessi — la parte ricorrente ha posto in evidenza come nel corso dell'intera procedura che ha portato alla variazione delle circoscrizioni non vi sia stato un effettivo momento di partecipazione da parte dell'amministrazione ricorrente.

Infatti, la prima commissione del Consiglio regionale aveva programmato, per la seduta del 18 novembre 2017, l'audizione degli organi degli Enti locali interessati. Tuttavia, poiché all'epoca vi era stato lo scioglimento degli organi rappresentativi sia del Comune di Belcastro, sia del Comune di Petronà, i Commissari straordinari prefettizi rispettivamente preposti alla gestione dei due Enti avevano ricusato di partecipare alla seduta, in considerazione della «assenza del requisito della rappresentatività della realtà locale», che i Commissari avevano ritenuto di non poter «evidentemente (...) esprimere».

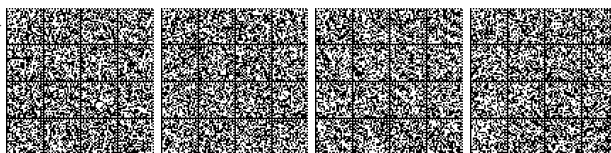
Dunque, senza alcuna attività istruttoria e senza partecipazione da parte dell'amministrazione comunale di Belcastro, vi sarebbe stata la sottrazione, a danno del comune di Belcastro, di 23 ettari di terreno adibiti alla coltivazione di frutteti, castagneti, pascolo.

4.3. — Con il quarto motivo di ricorso, il Comune ricorrente ha lamentato l'assoluta incomprendibilità del quesito referendario e la violazione dell'art. 39 della legge della Regione Calabria 5 aprile 1983, n. 13.

Infatti, ai sensi della legge regionale citata, il quesito referendario «deve indicare con chiarezza il quesito da rivolgere agli elettori».

Al contrario, il quesito effettivamente sottoposto agli elettori risulterebbe oscuro. Questa la formulazione: «Volete voi che i confini territoriali tra i Comuni di Belcastro e Petronà siano rettificati secondo quanto risulta dalla relazione descrittiva dei confini (Allegato A) e dalla planimetria (Allegato B), determinando in tal modo il trasferimento della frazione denominata località Acquavona del Comune di Belcastro al Comune di Petronà?».

Ebbene, il quesito non chiarirebbe cosa si intende per frazione di Acquavona e, soprattutto, non chiarirebbe che gli allegati A e B comportano un trasferimento dal Comune di Belcastro al Comune di Petronà di ben 23 ettari di territorio montano, e cioè di un territorio molto più ampio di quello occupato dalle abitazioni che sono identificate come località Acquavona.



4.5. — Con il quinto e ultimo motivo di ricorso il Comune di Belcastro ha dedotto l'illegittimità costituzionale anche della legge della Regione Calabria 5 aprile 1983, n. 13, ed in particolare del suo art. 40, comma 3, il quale stabilisce che «al *referendum* consultivo sono chiamati: (...) c) nel caso di modificazione delle circoscrizioni comunali, tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla modificazione territoriale. Il Consiglio regionale, nella delibera di cui al comma 1, può, con decisione motivata, escludere dalla consultazione referendaria le popolazioni che non presentano un interesse qualificato alla variazione territoriale: per le caratteristiche dei gruppi residenti sul territorio dei Comuni interessati, della dotazione infrastrutturale e delle funzioni territoriali, nonché per i casi di eccentricità dei luoghi rispetto al capoluogo e, quindi, di caratterizzazione distintiva dei relativi gruppi».

Tale legge, nella parte in cui attribuisce al Consiglio regionale il potere di ridurre il numero dei soggetti chiamati a partecipare al *referendum* rispetto all'intero numero dei residenti nei Comuni coinvolti, prevedrebbe una deroga ingiustificata e inammissibile al disposto dell'art. 133 Cost.

### III — LA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

5. — Questo Tribunale Amministrativo Regionale ritiene di dover sottoporre al sindacato della Corte costituzionale la legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39, così come sollecitato dall'amministrazione ricorrente.

### IV — LA RILEVANZA DELLA QUESTIONE

6. — Occorre ricordare che, con la sentenza del 12 gennaio 2018, n. 2, la Corte costituzionale ha 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 II Cost. Più precisamente, 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 «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 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, Cost., 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».

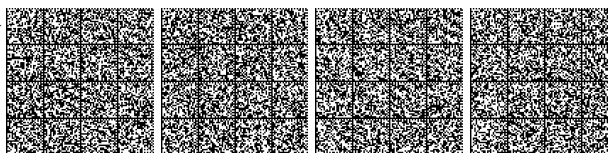
*Mutatis mutandis*, poiché nel caso di specie il ricorso è stato proposto dopo l'approvazione della legge regionale di modifica delle circoscrizioni, ed anzi è la stessa legge regionale a costituire l'oggetto principale delle doglianze proposte dal Comune di Belcastro, la questione di legittimità costituzionale proposta dal Comune ricorrente è evidentemente decisiva.

### V — LA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

7. — Così come condivisibilmente rilavato dal Consiglio di Stato (*cf.* Cons. Stato, Sez. V, ord. 11 giugno 2018, n. 3614), a fronte dell'assetto, delineato dalla già citata pronuncia della Corte costituzionale, dei rapporti tra *referendum* consultivo e legge regionale, nell'ambito del procedimento ex art. 133, comma II Cost., 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 l. 11 marzo 1953, n. 87, 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 artt. 24 e 113 Cost. 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.

Di conseguenza, un residuo ambito di operatività della delibazione di non manifesta infondatezza ai sensi del più volte citato art. 23 l. n. 87 del 1953 delle questioni di costituzionalità sollevate dal Comune di Belcastro 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.



8. — Nel caso di specie, alcuni dei motivi di ricorso non appaiono implausibili, seppur nei limiti di seguito specificati.

8.1. — In primo luogo, occorre evidenziare come l'atto effettivamente lesivo dell'interesse fatto valere dall'amministrazione comunale ricorrente sia la legge regionale che ha concluso il procedimento di modifica delle circoscrizioni dei Comuni di Belcastro e di Petronà.

Tutti gli altri atti precedenti pure oggetto di impugnativa si configurano, rispetto alla legge regionale, quali atti preparatori, la cui lesività, pur manifestandosi sin dalla delibera di indizione del *referendum*, si consolida solo al momento della pubblicazione dell'atto legislativo.

Dunque, ritiene questo Tribunale che il ricorso proposto dal Comune di Petronà, portato alla notifica in data 23 dicembre 2017 e quindi entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione della legge regionale, sia tempestivo.

8.2. — Occorre a questo punto osservare che il procedimento per la modifica delle circoscrizioni dei Comuni della Calabria è espressamente regolato, oltre che dall'art. 133 Cost., dall'art. 40 della legge della Regione Calabria 5 aprile 1983, n. 13, il cui testo è stato riportato al §4.5. della presente ordinanza.

Erra, dunque, l'amministrazione ricorrente nel richiamare, quale parametro di valutazione della legittimità della fase che ha preceduto l'emanazione della legge di modifica delle circoscrizioni, il precedente art. 39.

8.3. — Va poi escluso, a giudizio di questo Tribunale, che quanto disposto dal citato art. 40 possa porsi in contrasto con l'art. 133, comma II Cost.

La Corte costituzionale, con la sentenza 7 aprile 2000, n. 94, ha chiarito il disposto dell'art. 133, comma II, il quale prescrive l'obbligo di sentire «le popolazioni interessate», costituisce un vincolo nei confronti del legislatore regionale, al quale però spetta la competenza per definire, nel rispetto della Costituzione e dei principi fondamentali della legislazione statale, il procedimento che conduce alla variazione, e dunque anche i criteri di individuazione delle popolazioni interessate, la cui consultazione è in ogni caso obbligatoria.

Essendo l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione riferito direttamente alle popolazioni, e non agli Enti territoriali, 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. Può ben essere che la consultazione debba avere siffatta estensione, ma non in forza di un vincolo costituzionale assoluto, bensì per la sussistenza di un interesse riferibile all'intera popolazione dei Comuni. È dunque inevitabile riconoscere, in materia, uno spazio al legislatore regionale, oltre che, eventualmente, al legislatore statale in sede di determinazione dei principi fondamentali. Uno spazio, naturalmente, limitato dalla *ratio* del precetto costituzionale che impone la consultazione.

Non è dunque di per sé illegittimo che la legge regionale detti criteri per individuare, nelle varie ipotesi, le popolazioni da consultare, in relazione al loro essere «interessate» alla variazione. Ma i criteri dovranno essere tali da non comportare la possibilità di una identificazione irragionevole delle popolazioni interpellate, in relazione alle circostanze e ai fattori che conducono ad individuare l'interesse su cui si fonda l'obbligo di consultazione.

L'art. 40 della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39, si pone nel solco tracciato dalla Corte costituzionale, dettando dei criteri non irragionevoli per l'individuazione delle popolazioni interessate.

8.4. — Tanto precisato, non appaiono implausibili i motivi di ricorso con i quali il Comune di Belcastro ha lamentato:

a) che la Regione Calabria non abbia svolto alcuna attività istruttoria, con l'effettivo coinvolgimento delle amministrazioni dei due Comuni coinvolti nella modifica territoriale, volta:

— a1) a individuare la popolazione nel caso specifico interessata al mutamento delle circoscrizioni comunali;

— a2) a individuare la porzione di territorio da trasferire dal Comune di Belcastro al Comune di Petronà;

b) che la Regione Calabria non ha alcun modo illustrato le ragioni per cui la popolazione interessata è stata individuata nei soli cittadini residenti nella frazione di Acquavona, così derogando a quanto disposto dall'art. 40 della legge della Regione Calabria 5 aprile 1983, n. 13, che di regola intende come popolazione interessata «tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla modificazione territoriale».

8.5. — In effetti, l'esame di tutti gli atti e i provvedimenti in cui si è articolata la procedura indirizzata alla modifica delle circoscrizioni comunali consente di verificare che, a parte i richiami all'art. 40 della legge regionale 5 aprile 1983, n. 13, non è stata svolta alcuna attività istruttoria indirizzata ad individuare la popolazione che potrebbe risentire di effetti significativi in conseguenza delle modifiche territoriali.



Conseguentemente, non vi è alcuna motivazione circa la decisione di derogare alla norma generale dettata dalla legge regionale per cui per le modifiche territoriali vadano consultati in sede referendaria «tutti gli elettori residenti nei Comuni interessati dalla modificazione territoriale».

Ciò appare in contraddizione, peraltro, con quanto affermato dalla Corte costituzionale nell'interpretazione l'art. 133 Cost., secondo cui le condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale devono essere verificate in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al *referendum*, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale (Corte cost. 13 febbraio del 2003, n. 47).

Analogamente, non si apprezzano attività istruttorie volte a individuare le aree coinvolte nel trasferimento di territorio, essendo piuttosto esse individuate, senza alcuna specifica motivazione, sin dal progetto di legge regionale.

Il giudizio su tali profili va rimesso alla Corte costituzionale, cui spetta sindacare la fondatezza delle censure mosse dal Comune di Belcastro alla legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39.

8.6. — Il Tribunale, al contrario, ritiene che non sussistano dubbi di compatibilità costituzionale della legge di modifica delle circoscrizioni comunali in ragione della dedotta mancanza di chiarezza del quesito referendario.

Con tale quesito, infatti, è stata chiaramente domandato agli elettori di esprimere la volontà della modifica dei confini tra il Comune di Belcastro e il Comune di Petronà, con conseguente passaggio a quest'ultimo Ente locale della frazione di Acquavona.

Correttamente, non essendovi altra metodologia da seguire, il quesito ha individuato *per relationem*, mediante rinvio agli allegati, le aree oggetto di modifica territoriale.

Il quesito referendario risulta, pertanto, chiaro e inequivocabile.

9. — In conclusione, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 133, comma II Cost. e per i profili sino ad ora delineati, della legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39.

Per tale ragione, occorre sospendere il giudizio e rimettere gli atti alla Corte costituzionale.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39;*

*Sospende il giudizio;*

*Dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta regionale della Calabria ed al Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.*

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 26 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Francesco Tallaro, Primo Referendario, Estensore

Francesca Goggiamani, Referendario

*Il Presidente: SALAMONE*

*L'Estensore: TALLARO*

19C00053

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-010) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

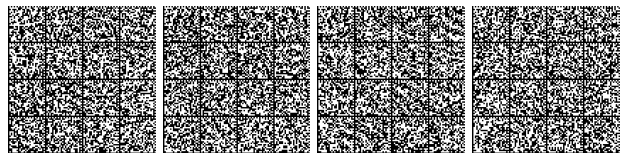
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**

**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

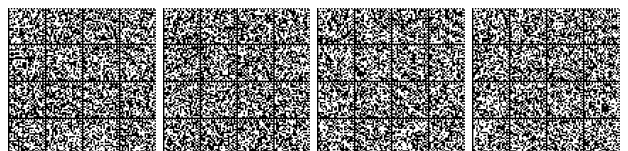
**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





€ 10,00

