

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 18

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

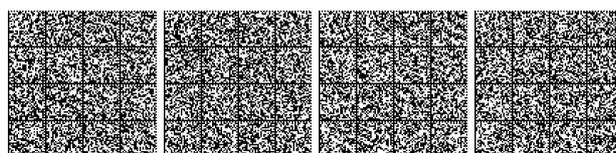
PARTE PRIMA

Roma - Giovedì, 2 maggio 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
EDIZIONE STRAORDINARIA





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **102.** Sentenza 20 febbraio - 24 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento per assenza dell'imputato - Disciplina transitoria del passaggio dal regime della contumacia a quello dell'assenza di cui alla legge n. 67 del 2014 - Deliberazione della sentenza di primo grado nei casi in cui risulti agli atti che alcuna conoscenza del processo sia stata acquisita dall'imputato, contumace dichiarato irreperibile.

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 15-*bis*. Pag. 1

N. **103.** Ordinanza 20 febbraio - 24 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222. Pag. 6

N. **104.** Ordinanza 20 marzo - 24 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Tributi erariali e locali - Notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli, eseguita dagli uffici finanziari o dagli enti locali nonché dagli enti di riscossione, a mezzo servizio postale.

- Legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazione di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), art. 14; legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», art. 1, comma 161. Pag. 8

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

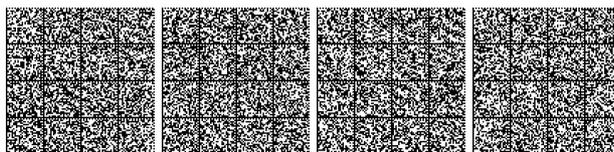
N. **30.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 febbraio 2019 (della Regione Calabria)

Porti e aeroporti - Disposizioni in materia di autorità di sistema portuale - Istituzione dell'autorità di sistema portuale dello Stretto - Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria.

- 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. 22-*bis*, modificativo dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) e dell'allegato A della medesima legge. Pag. 13



- N. **32.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2019 (della Regione autonoma della Sardegna)
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Istituzione di un fondo finalizzato nell'ambito degli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale di cui al comma 875 della legge n. 145 del 2018 a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade - Previsione, in caso di mancata conclusione degli accordi entro il termine del 15 marzo 2019, della destinazione delle somme ad altri interventi.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Concorso delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - Ridefinizione dei rapporti finanziari con lo Stato mediante la conclusione di accordi bilaterali - Determinazione in via provvisoria, negli importi indicati, del contributo complessivo alla finanza pubblica per gli anni dal 2019 al 2021, in caso di mancata conclusione degli accordi entro il termine previsto.**
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 126, primo, secondo e terzo periodo; comma 875 e Tabella 8.
- Bilancio e contabilità pubblica - Misure di semplificazione in materia contabile in favore degli enti locali - Modifica del termine per la stipula degli accordi di finanza pubblica di cui al comma 126 della legge n. 145 del 2018.**
- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11-*bis*, comma 10, lettera a). Pag. 22
- N. **62.** Ordinanza del Tribunale di Pisa del 17 gennaio 2019
- Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Previsione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida alla condanna ovvero all'applicazione della pena su richiesta per i reati di cui agli artt. 589-*bis* e 590-*bis* del codice penale - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo, e comma 3. Pag. 37
- N. **63.** Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Pisa del 15 gennaio 2019
- Esecuzione - Pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace - Conversione per insolvibilità del condannato - Giudice competente - Abrogazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), art. 299, nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468). Pag. 40
- N. **64.** Ordinanza del Tribunale di Torino del 3 dicembre 2018
- Circolazione stradale - Patente di guida - Requisiti morali per ottenere il rilascio - Diniego del rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.**
- In via subordinata: Circolazione stradale - Patente di guida - Requisiti morali per ottenere il rilascio - Ipotesi in cui il soggetto non possa ottenere la riabilitazione penale per ragioni temporali o altra causa - Diniego del rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, comma 1. Pag. 44



N. 65. Ordinanza del Consiglio nazionale forense del 28 febbraio 2019

Professioni - Avvocato e procuratore - Elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi - Limiti all'elettorato passivo - Ineleggibilità degli avvocati che abbiano già espletato due mandati consecutivi - Norma di interpretazione autentica che, ai fini del rispetto del divieto di rielezione, prevede che si tenga conto anche dei mandati espletati, anche solo in parte, prima dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017.

- Legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), art. 3, comma 3, secondo periodo; decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 (*recte*: 11) febbraio 2019, n. 12, art. 11-*quinquies*.

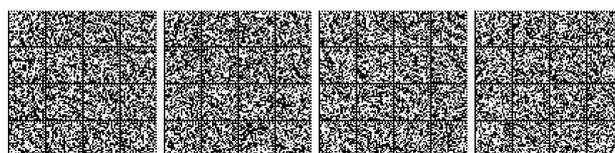
Pag. 50

N. 66. Ordinanza del Consiglio nazionale forense del 28 febbraio 2019

Professioni - Avvocato e procuratore - Elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi - Limiti all'elettorato passivo - Ineleggibilità degli avvocati che abbiano già espletato due mandati consecutivi - Norma di interpretazione autentica che, ai fini del rispetto del divieto di rielezione, prevede che si tenga conto anche dei mandati espletati, anche solo in parte, prima dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017.

- Legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), art. 3, comma 3, secondo periodo; decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 (*recte*: 11) febbraio 2019, n. 12, art. 11-*quinquies*.

Pag. 61





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 102

Sentenza 20 febbraio - 24 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento per assenza dell'imputato - Disciplina transitoria del passaggio dal regime della contumacia a quello dell'assenza di cui alla legge n. 67 del 2014 - Deliberazione della sentenza di primo grado nei casi in cui risulti agli atti che alcuna conoscenza del processo sia stata acquisita dall'imputato, contumace dichiarato irreperibile.

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 15-*bis*.

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

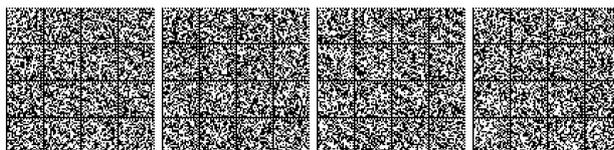
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 15-*bis* della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), promosso dalla Corte d'appello di Venezia, nel procedimento penale a carico di A. H., con ordinanza del 30 maggio 2017, iscritta al n. 172 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Venezia, con ordinanza del 30 maggio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 111, 24 e 97 della Costituzione «ed ai principi di efficacia e di efficienza del processo penale», questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15-*bis* della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie



e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), nella parte in cui non prevede la sospensione del processo di cui all'art. 420-*quater* del codice di procedura penale, quando sia già stata deliberata la sentenza di primo grado, anche nei casi in cui risulti già pacificamente agli atti che nessun tipo di informazione e conoscenza, relative alla pendenza del procedimento, siano mai state, in alcuna fase e in alcun grado, acquisite dalla persona imputata o a lei offerte.

In particolare, la Corte d'appello di Venezia riferisce di procedere nei confronti di un imputato per i reati di cessione di sostanza stupefacente del tipo cocaina e per aver concorso nel cagionare la morte di uno dei cessionari della sostanza, quale conseguenza della condotta di cessione; precisa, altresì, che i reati risultano consumati il 22 e il 23 maggio 2008 e dal gennaio al maggio 2008.

Il rimettente, inoltre, dà atto che l'imputato, dichiarato irreperibile con decreto del pubblico ministero, è stato tratto a giudizio di primo grado in tale qualità e che la notificazione della citazione è stata eseguita presso il difensore, ai sensi dell'art. 159 cod. proc. pen.

Con sentenza del 30 ottobre 2013, l'imputato è stato condannato in relazione a tutti i fatti di cui alle imputazioni.

A seguito di nuove ricerche disposte nell'udienza del 18 gennaio 2017, è stato emesso, in data 28 aprile 2017, un nuovo decreto di irreperibilità e anche la citazione per il giudizio di appello è stata eseguita presso il difensore ai sensi dell'art. 159 cod. proc. pen.

Avverso la pronuncia di primo grado il difensore d'ufficio ha proposto rituale appello.

Il collegio prosegue osservando che dalla lettura degli atti risulta, con certezza, che l'imputato non ha mai avuto cognizione e informazione della pendenza del procedimento a suo carico in quanto egli si è allontanato dall'abitazione dove era avvenuto il decesso della persona cui aveva concorso a procurare la dose letale, prima dell'intervento della polizia giudiziaria. E ancora la certa mancata conoscenza del procedimento a suo carico deriva - ad avviso del giudice *a quo* - dal contesto e dalla dinamica dei fatti (conoscenza occasionale e un'ospitalità in un ambiente frequentato da più soggetti; possibilità di non essere mai identificato: il procedimento inizia nei confronti di altri soggetti; assenza di atti anche solo di polizia giudiziaria a lui notificati o da lui sottoscritti; assenza di nomina di difensore di fiducia), e dal fatto che l'imputato quando si allontanò dall'abitazione dove era avvenuto il decesso, poteva ragionevolmente rappresentarsi che non si sarebbe mai giunti alla sua persona.

Il rimettente dà atto che ai sensi dell'art. 15-*bis*, comma 1, della legge n. 67 del 2014, essendo stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado prima dell'entrata in vigore di tale legge (ossia prima del 17 maggio 2014), al procedimento in corso non può applicarsi - in ragione della disposizione censurata che reca la disciplina transitoria del passaggio dal regime della contumacia a quello dell'assenza - il nuovo testo dell'art. 420-*quater* cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 9, comma 3, della legge n. 67 del 2014, con la conseguenza che il processo non può essere sospeso.

Osserva, inoltre, che sebbene la disciplina transitoria introduca un criterio non irragionevole, ovvero quello della definizione del primo giudizio, che reca con sé il protrarsi della disciplina processuale precedente, tuttavia nello specifico caso in esame - nel quale è documentale l'assoluta mancanza di alcun tipo di conoscenza da parte dell'imputato in ordine alla pendenza del processo e del grado di appello - ogni attività processuale cui si dovesse dare ulteriore corso, in ossequio alla disciplina transitoria, sarebbe palesemente e con ogni certezza, vanamente espletata. Infatti, secondo l'art. 175 cod. proc. pen., nel testo previgente applicabile al caso di specie, e nel giudizio di legittimità eventualmente attivato dal difensore di ufficio, se mai l'imputato fosse reperito dopo il passaggio in giudicato della condanna, per la sua doverosa esecuzione, senza dubbio lo stesso dovrebbe essere rimesso nel termine per impugnare la sentenza di primo grado e tutta l'attività posta in essere dalla Corte di appello andrebbe dissolta.

Peraltro, del tutto irrilevante sarebbe l'aver già il difensore d'ufficio attivato autonomamente, ma nell'interesse dell'imputato, il giudizio di appello pur se definito (a tal fine è richiamata la sentenza di questa Corte n. 317 del 2009).

Tutto ciò premesso in punto di rilevanza, il giudice *a quo* afferma, quanto alla non manifesta infondatezza, che la disposizione in esame contrasta con l'art. 111 Cost., in quanto «non è giusto il processo che certamente deve essere rinnovato per una carenza sostanziale nella costituzione del rapporto processuale; la sua inutile celebrazione impedisce la trattazione tempestiva di altri processi»; con l'art. 97 Cost. in relazione ai principi di efficacia e di efficienza della giurisdizione (al riguardo è invocata la sentenza di questa Corte n. 460 del 1995 là dove si è affermato che l'efficienza del processo penale è bene costituzionalmente protetto); con l'art. 24 Cost. in quanto «la celebrazione del processo inutile in ragione della già avvenuta acquisizione del dato processuale della non conoscenza della pendenza e della trattazione da parte dell'imputato "consegna" al rito un processo con minorata difesa per il protagonista dominante: l'imputato».

2.- Con atto depositato il 27 dicembre 2017 è intervenuto nel presente giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare le questioni non fondate, non avendo il rimettente considerato che, proprio in forza della disposizione censurata,



l'art. 420-*quater* cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 9 della legge n. 67 del 2014, si applica ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della citata legge anche nel caso in cui, pur essendo stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado, la mancata presenza dell'imputato sia stata preceduta dall'emissione di un decreto di irreperibilità, come nel caso di specie, con la conseguente sospensione del procedimento.

Inoltre, aggiunge l'Avvocatura generale, se anche l'art. 420-*quater* cod. proc. pen. non fosse applicabile, le questioni sarebbero in ogni caso non fondate dovendo trovare applicazione la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui il legislatore gode di ampia discrezionalità nel regolare gli effetti temporali degli istituti processuali.

Con una memoria successiva l'Avvocatura ha ribadito le argomentazioni formulate.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Venezia, con ordinanza del 30 maggio 2017, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 97 e 111 della Costituzione «ed ai principi di efficacia e di efficienza del processo penale», questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15-*bis* della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), nella parte in cui non prevede la sospensione del processo di cui all'art. 420-*quater* del codice di procedura penale, quando sia già stata deliberata la sentenza di primo grado, anche nei casi in cui risulti pacificamente agli atti che l'imputato, contumace dichiarato irreperibile, non abbia avuto, né abbia, alcuna conoscenza del processo.

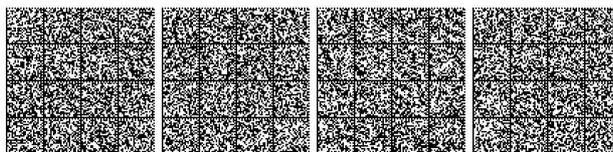
In particolare, il collegio rimettente ritiene che la disposizione sopra indicata si pone in contrasto con l'art. 111 Cost., in quanto non sarebbe giusto il processo «che certamente deve essere rinnovato per una carenza sostanziale nella costituzione del rapporto processuale» con la conseguenza che «la sua inutile celebrazione impedisce la trattazione tempestiva di altri processi»; con l'art. 97 Cost., in relazione ai principi di efficacia e di efficienza della giurisdizione; con l'art. 24 Cost., in quanto la celebrazione del processo sarebbe inutile in ragione della già avvenuta acquisizione del dato processuale della mancata conoscenza da parte dell'imputato del processo stesso.

2.- Va premesso che la citata legge n. 67 del 2014, che contiene la disposizione censurata, ha interamente sostituito, nel codice di procedura penale, il rito contumaciale con la disciplina dell'assenza dell'imputato.

La necessità di intervenire sulla disciplina del procedimento nel caso di assenza dell'imputato trova la sua origine nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ed in particolare nella sentenza della Grande camera, 1° marzo 2006, *Sejdovic contro Italia*, e in pronunce precedenti (sentenza 18 maggio 2004, *Somogy contro Italia*, e, prima ancora, sentenze del 12 febbraio 1985, *Colozza contro Italia*, e del 28 agosto 1991, *Cat Berro contro Italia*), le quali hanno affermato che l'obbligo di garantire all'accusato il diritto di essere presente in udienza è uno degli elementi essenziali del diritto fondamentale al giusto processo di cui 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.

Per adeguare il processo contumaciale ai principi espressi dalla Corte EDU è intervenuto il legislatore con il decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2005, n. 60, che, nel modificare in particolare la disciplina della restituzione nel termine per impugnare la sentenza contumaciale (art. 175 cod. proc. pen.), ha dettato nuove regole di maggior garanzia rispetto alla disciplina previgente prevedendo, in particolare, che il contumace non doveva più provare l'incolpevole mancata conoscenza del procedimento o del provvedimento, per la cui impugnazione chiedeva di essere rimesso nel termine, introducendo una sorta di presunzione *iuris tantum* di mancata conoscenza da parte dell'imputato della pendenza del procedimento, salvo prova contraria (Corte di cassazione, sezione terza penale, 3 giugno-18 settembre 2014, n. 38295). Inoltre, il termine per la richiesta era elevato da dieci a trenta giorni dalla conoscenza dell'atto ed era stata eliminata la preclusione alla restituzione dell'imputato nel termine per impugnare ove l'impugnazione fosse stata già proposta dal difensore. La restituzione nel termine comportava altresì il venir meno del giudicato di condanna dell'imputato contumace e dell'esecutività della sentenza impugnata.

La tutela dell'imputato giudicato in contumacia, sia irreperibile che non, è risultata ampliata ulteriormente dalla successiva pronuncia di questa Corte (sentenza n. 317 del 2009) che - muovendo dall'interpretazione accolta nella sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 31 gennaio-7 febbraio 2008, n. 6026 - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., nella parte in cui non consentiva la restituzione dell'imputato, che non avesse avuto effettiva conoscenza del procedimento o del provvedimento, nel termine per proporre impugna-



zione contro la sentenza contumaciale, nel concorso delle ulteriori condizioni indicate dalla legge, quando analoga impugnazione fosse stata proposta in precedenza dal difensore dello stesso imputato. Talché alla garanzia dell'impugnabilità della pronuncia di condanna dell'imputato contumace ad opera del difensore di quest'ultimo si aggiungeva quella dell'imputato, restituito (pressoché automaticamente) nel termine ai sensi dell'art. 175 cod. proc. pen., di proporre un nuovo atto d'impugnazione che richiedeva un secondo giudizio con l'effetto che, nella sostanza, erano riconosciute, in sequenza, due possibilità di impugnazione in favore dell'imputato contumace. Effetto asistematico sì, ma ritenuto necessario per adeguare la disciplina del giudizio contumaciale alla garanzia convenzionale del giusto processo ex art. 6 CEDU nell'ampiezza riconosciuta dalla Corte di Strasburgo.

La giurisprudenza di legittimità ha poi ulteriormente precisato la portata delle garanzie connesse alla restituzione in termini, essendosi affermato il diritto alla rinnovazione del dibattimento in appello con possibilità anche di accesso ai riti alternativi.

3.- Ben poteva però il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, disciplinare diversamente la fattispecie del giudizio celebrato non in presenza dell'imputato ed è ciò che ha fatto con la legge n. 67 del 2014, operando una scelta radicalmente diversa: non più un rimedio restitutorio ex post a tutela dell'imputato giudicato in contumacia, ma garanzie ex ante a tutela dell'imputato giudicato in sua assenza.

È stato, quindi, eliminato dal codice di procedura penale l'istituto della contumacia e si è garantito, all'imputato non presente, il diritto alla sospensione del processo penale là dove sia dimostrato che la sua assenza derivi da un'incolpevole mancanza di conoscenza dello svolgimento del processo. A fronte dell'assenza dell'imputato le nuove disposizioni prevedono che il giudice debba rinviare l'udienza disponendo la notificazione all'imputato personalmente della nuova data ad opera della polizia giudiziaria e che, in caso di esito negativo della notificazione, e qualora non debba pronunciarsi sentenza ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., il giudice con ordinanza sospende il processo nei confronti dell'imputato assente; si è stabilito che durante la sospensione possono essere acquisite le prove non rinviabili e, allo scadere di un anno dalla sospensione, il giudice dispone nuove ricerche dell'imputato.

Il giudice può invece procedere in assenza dell'imputato solo in una serie di tipizzate ipotesi: quando vi è rinuncia espressa a essere presente al processo; se vi è stata nel corso del procedimento dichiarazione o elezione di domicilio, o se l'imputato sia stato arrestato o fermato o sottoposto a misura cautelare o se abbia nominato un difensore di fiducia; se abbia ricevuto personalmente la notifica dell'avviso dell'udienza, ovvero risulti con certezza che lo stesso è a conoscenza del procedimento o si è volontariamente sottratto alla conoscenza del procedimento o di atti del medesimo (art. 420-bis cod. proc. pen.).

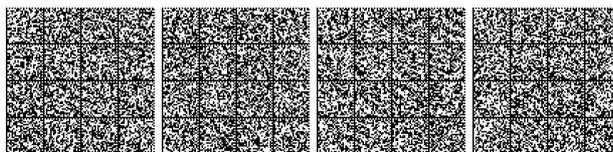
L'assenza è istituto destinato elettivamente a trovare applicazione nel giudizio di primo grado. Ma può rilevare anche nel giudizio di appello, essendo previsto che il giudice dichiara la nullità della sentenza di primo grado e dispone il rinvio degli atti al giudice di primo grado se vi è la prova che in primo grado si sarebbe dovuto provvedere al rinvio dell'udienza o se l'imputato prova che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo (art. 604, comma 5-bis, cod. proc. pen.).

Contestualmente all'introduzione dell'istituto dell'assenza è stata ridimensionata la portata della restituzione nel termine in favore dell'imputato, limitata ora all'ipotesi di condanna con decreto penale ove quest'ultimo non abbia avuto effettiva conoscenza del processo (art. 175, comma 2, cod. proc. pen., come novellato dalla legge n. 67 del 2014), ed è stato introdotto l'istituto della rescissione del giudicato qualora il condannato, nei cui confronti si sia proceduto in assenza, provi che l'assenza è ascrivibile a una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo (originario art. 625-ter cod. proc. pen., oggi rifluito nell'art. 629-bis cod. proc. pen.).

4.- Ciò premesso in sintesi, si pone in via preliminare - come del resto puntualmente eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato - il problema della portata interpretativa della disposizione che reca la regola di regime transitorio censurata di illegittimità costituzionale dal giudice rimettente.

Il testo originario della legge n. 67 del 2014 - entrata in vigore il 17 maggio 2014 - non prevedeva alcuna disciplina transitoria specifica per i processi in corso. Ciò avrebbe comportato l'operatività del canone *tempus regit actum* con notevole incertezza in ordine all'applicabilità della nuova disciplina, potendo farsi riferimento, alternativamente, al momento della pronuncia della sentenza contumaciale o a quello della dichiarazione di contumacia o prima ancora a quello della dichiarazione di irreperibilità dell'imputato.

Tale mancanza di disciplina è stata ben presto colmata dalla legge 11 agosto 2014, n. 118 (Introduzione dell'articolo 15-bis della legge 28 aprile 2014, n. 67, concernente norme transitorie per l'applicazione della disciplina della sospensione del procedimento penale nei confronti degli irreperibili), che ha inserito nella legge n. 67 del 2014 l'art. 15-bis, norma censurata.



Il fine perseguito - come si legge nei lavori parlamentari (A. C. n. 2344 del 5 maggio 2014) - è stato quello di evitare che la nuova disciplina del giudizio in caso di irreperibilità dell'imputato «determini incertezze applicative soprattutto connesse al regime delle impugnazioni avverso le sentenze emesse in passato nel corso di processi celebrati in absentia». Nella relazione al disegno di legge si afferma che «[I]e norme previgenti si applicano anche ai procedimenti che non si siano ancora conclusi in primo grado, a due condizioni: una - positiva - che alla data di entrata in vigore della nuova legge il giudice abbia già dichiarato la contumacia dell'imputato; l'altra - negativa - che nell'ambito del procedimento non sia stato emesso il decreto di irreperibilità». Il risultato quindi è che «mentre per gli imputati irreperibili la nuova disciplina - che rispetto a quella attuale risulta più garantista e rispettosa dei principi del "giusto processo" - verrà applicata a tutti i procedimenti non ancora definiti in primo grado, per gli imputati "contumaci" - nei cui confronti la notificazione è avvenuta in forme rispettose della necessaria conoscenza del processo - continueranno ad applicarsi le regole previgenti».

È stata così introdotta la censurata disposizione transitoria (art. 15-*bis*) che consta di due commi strettamente connessi. Il comma 1 prevede: «Le disposizioni di cui al presente capo si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, a condizione che nei medesimi procedimenti non sia stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado». Il comma 2 prescrive: «In deroga a quanto previsto dal comma 1, le disposizioni vigenti prima della data di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge quando l'imputato è stato dichiarato contumace e non è stato emesso il decreto di irreperibilità».

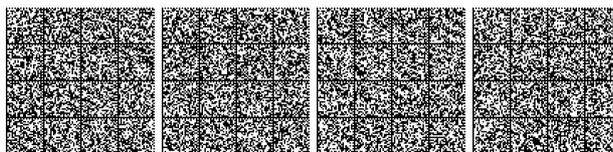
5.- Di tale complessiva disposizione il giudice rimettente si limita a tener conto del solo primo comma dell'art. 15-*bis*, che prevede la regola generale dell'applicazione delle nuove disposizioni ai procedimenti in corso al 17 maggio 2014 (data di entrata in vigore della legge) solo se nei medesimi non sia intervenuto il dispositivo della sentenza di primo grado. La Corte d'appello, adita a seguito di impugnazione del difensore d'ufficio, ritiene che troverebbe applicazione la disciplina previgente della contumacia - e non già la nuova regolamentazione dell'assenza - perché il dispositivo nel giudizio di primo grado, nei confronti dell'imputato contumace del quale era stata dichiarata l'irreperibilità, è stato pronunciato prima della data di entrata in vigore della legge n. 67 del 2014.

Ma c'è anche il comma 2 dell'art. 15-*bis* che contempla una deroga: le disposizioni previgenti sul giudizio contumaciale si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge quando l'imputato è stato dichiarato contumace e non è stato emesso il decreto di irreperibilità. Il comma 2, quindi, ritaglia un'eccezione alla regola del comma 1: all'imputato contumace non si applica la nuova disciplina dell'assenza se il giudizio di primo grado non si è ancora concluso e se non c'è stata la dichiarazione di irreperibilità. Invece per l'imputato irreperibile, che sia stato dichiarato contumace, la deroga non opera, e quindi si applica la nuova disciplina dell'assenza; ma non è chiaro se ciò possa predicarsi in ogni caso (ossia anche se alla data di entrata in vigore della legge n. 67 del 2014 sia già stata emessa una sentenza di primo grado) oppure solo nel rispetto della regola del comma 1 dell'art. 15-*bis*, che fa riferimento, come discrimine temporale tra vecchia e nuova disciplina, alla pronuncia del dispositivo di primo grado.

6.- Si ha però che su questo preliminare problema interpretativo, che incide direttamente sulla rilevanza delle sollevate questioni di costituzionalità, si registra un contrasto di giurisprudenza.

Si è inizialmente affermato (Corte di cassazione, sezione quinta penale, 1° ottobre-2 novembre 2015, n. 44177) che, se il dispositivo della sentenza di primo grado è stato pronunciato prima della data di entrata in vigore della legge n. 67 del 2014, «il giudice - evidentemente, nel caso di specie, il giudice dell'appello - applicherà la vecchia disciplina solo quando l'imputato è stato dichiarato contumace e non è stato emesso il decreto di irreperibilità, in caso contrario essendo tenuto a verificare la posizione dell'imputato alla stregua della nuova disciplina» (in senso conforme, Corte di cassazione, sezione quinta penale, 8 giugno-27 dicembre 2016, n. 54921; sezione quinta penale, 8 marzo-26 luglio 2017, n. 37190; sezione terza penale, 22 marzo-26 aprile 2017, n. 19618).

Successivamente la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto di non poter dare continuità a tale orientamento e ha affermato, al contrario, che l'esaurimento del giudizio di primo grado vale come generale spartiacque: se il dispositivo è stato pronunciato prima della data di entrata in vigore della legge n. 67 del 2014, continua in ogni caso ad applicarsi transitoriamente la previgente disciplina del giudizio contumaciale (Corte di cassazione, sezione seconda penale, 10 gennaio-18 aprile 2017, n. 18813). In particolare, si è affermato (Corte di cassazione, sezione prima penale, 27 giugno 2017-23 luglio 2018, n. 34911) che «la nuova disciplina in tema di processo in absentia non può mai trovare applicazione nel caso in cui sia stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado nonché nei casi in cui - pur non essendo stato pronunciato il dispositivo della sentenza di primo grado - sia già stata dichiarata la contumacia ma non sia stato emesso il decreto di irreperibilità» (in senso conforme, Corte di cassazione, sezione prima penale, 21 dicembre 2017-22 febbraio 2018, n. 8654; sezione prima penale, 9 gennaio-2 maggio 2017, n. 20810).



Il primo orientamento è però, ancora recentemente, richiamato dalla sentenza della Corte di cassazione, sezione terza penale, 7 giugno-18 ottobre 2018, n. 47452.

7.- La Corte d'appello rimettente, invece, non solo non tiene conto della (pur non univoca) giurisprudenza della Corte di cassazione - alla quale spetta la funzione nomofilattica di formazione del diritto vivente - già in parte esistente alla data della pronuncia dell'ordinanza di rimessione, ma anche considera esclusivamente il comma 1 dell'art. 15-bis e quindi omette di prendere posizione in ordine all'interpretazione congiunta dei due commi di cui si compone tale disposizione; i quali recano, nel loro combinato disposto, il criterio distintivo per stabilire quando sia ancora applicabile, transitoriamente e a esaurimento, la previgente disciplina del giudizio contumaciale nei confronti degli imputati irreperibili, ritenuta dal giudice rimettente in contrasto con gli evocati parametri nei termini sopra indicati.

Ciò mina irrimediabilmente l'ammissibilità delle sollevate questioni incidentali di legittimità costituzionale per insufficiente motivazione sulla rilevanza e incompleta ricostruzione della normativa di riferimento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15-bis della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), sollevate, in riferimento agli artt. 24, 97 e 111 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190102

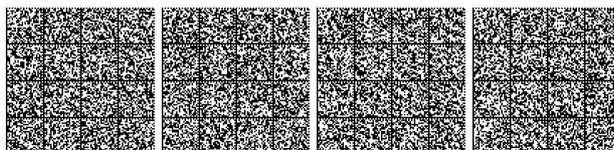
N. 103

Ordinanza 20 febbraio - 24 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222.



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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Tribunale ordinario di Forlì in persona del Giudice onorario di pace nel procedimento penale a carico di A. V., con ordinanza del 26 febbraio 2018, iscritta al n. 85 del registro ordinanze 2018, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 20 febbraio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che, con ordinanza del 26 febbraio 2018, il Tribunale ordinario di Forlì in persona del Giudice onorario di pace ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui prevede l'applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida a seguito di condanna per il delitto di omicidio stradale (art. 589-*bis* del codice penale) o di lesioni personali stradali gravi o gravissime (art. 590-*bis* cod. pen.), ossia per reati che prevedono condotte diverse sotto il profilo della colpa, della offensività e della pericolosità;

che il giudice rimettente premette che A. V. è stato tratto a giudizio per il reato di cui all'art. 590-*bis*, primo e settimo comma, cod. pen. per lesioni personali gravi, risultate guaribili in un periodo superiore a quaranta giorni, patite da F. R. a seguito di un sinistro stradale in data 7 luglio 2016;

che «la contestazione del comma 7 del menzionato articolo presuppone il riconoscimento della colpa concorrente in capo alla persona offesa»;

che in ipotesi di condanna dell'imputato conseguirebbe la revoca della patente di guida, la quale non può essere di nuovo conseguita prima che siano decorsi cinque anni;

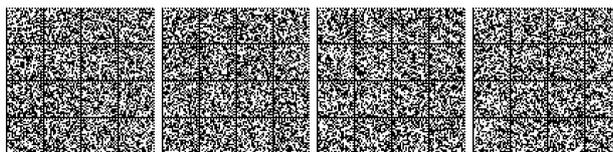
che all'udienza del 23 ottobre 2017 il difensore dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 222 cod. strada, nella parte in cui prevede l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca della patente di guida a fronte di condanne per reati che prevedono condotte diverse sotto il profilo della colpa, dell'offensività e della pericolosità, risultando così violati i principi dettati dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.;

che - secondo il rimettente - il legislatore, rendendo applicabile la medesima sanzione accessoria a condotte di offensività e di grado di colpa di livello diverso, ha disatteso il canone della ragionevolezza e della proporzionalità della pena, violando altresì il principio di uguaglianza;

che con atto depositato il 26 giugno 2018 è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte di dichiarare le questioni non fondate.

Considerato che l'ordinanza di rimessione, assai sintetica, è priva di un'adeguata descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, mancando del tutto la descrizione della condotta contestata all'imputato e della colpa allo stesso ascritta per violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale;

che l'insufficiente descrizione della fattispecie impedisce il necessario controllo in punto di rilevanza e rende le questioni manifestamente inammissibili (*ex multis*, ordinanze n. 7 del 2018, n. 210 del 2017 e n. 237 del 2016);



che comunque questa Corte, con sentenza n. 88 del 2019, successiva all'ordinanza di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), nella parte in cui non prevede che, in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli artt. 589-*bis* (Omicidio stradale) e 590-*bis* (Lesioni personali stradali gravi o gravissime) del codice penale, il giudice possa disporre, in alternativa alla revoca della patente di guida, la sospensione della stessa ai sensi del secondo e terzo periodo dello stesso comma 2 dell'art. 222 cod. strada allorché non ricorra alcuna delle circostanze aggravanti previste dai rispettivi commi secondo e terzo degli artt. 589-*bis* e 590-*bis* cod. pen.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 222 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Forlì in persona del Giudice onorario di pace con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

T_190103

N. 104

Ordinanza 20 marzo - 24 aprile 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Tributi erariali e locali - Notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli, eseguita dagli uffici finanziari o dagli enti locali nonché dagli enti di riscossione, a mezzo servizio postale.

- Legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazione di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), art. 14; legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», art. 1, comma 161.



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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazione di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), e dell'art. 1, comma 161, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», promosso dalla Commissione tributaria regionale della Campania nel giudizio vertente tra l'Agenzia delle entrate-Riscossione - Napoli, subentrata a Equitalia Servizi Riscossione spa, e Andrea Mignone, con ordinanza del 10 novembre 2017, iscritta al n. 95 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nella camera di consiglio del 6 marzo 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso.

Ritenuto che con ordinanza del 10 novembre 2017, la Commissione tributaria regionale della Campania (di seguito *CTR*) ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 23, 97, 111 e 11 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari), e dell'art. 1, comma 161, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», «nella parte in cui, ammettendo la notificazione diretta degli atti impositivi e dei ruoli - da parte degli Uffici Finanziari Erariali e Locali nonché degli Enti di riscossione - a mezzo servizio postale di raccomandata con ricevuta di ritorno, escludono a tale forma di notifica la applicazione delle modalità di cui alla L. 890/1982»;

che la *CTR* deve decidere sull'appello proposto da Equitalia Servizi di Riscossione spa (quale incorporante di Equitalia Sud spa) nei confronti della sentenza della Commissione tributaria provinciale di Napoli che ha accolto il ricorso proposto dal contribuente Andrea Mignone avverso un preavviso di fermo, emesso da Equitalia Sud spa e notificato a mezzo posta raccomandata, sul rilievo che la notifica delle sottostanti cartelle di pagamento, riferite a tributi erariali e imposte comunali, risultava viziata in quanto non supportata dalla prova dell'avviso di ricevimento postale della comunicazione di avvenuta notificazione (cosiddetta *CAN*);

che la *CTR* rileva l'errore del giudice di primo grado il quale ha ritenuto la nullità della notifica benché dagli atti di causa emergesse che tutte le cartelle erano state notificate «a mezzo posta raccomandata A.R. diretta, cioè senza l'intermediazione di ufficiale notificatore», sia quelle relative a tributi erariali (notifica effettuata ai sensi dell'art. 14 della legge n. 890 del 1982), sia quelle concernenti tributi locali (notifica effettuata ai sensi dell'art. 1, comma 161, della legge n. 296 del 2006);

che, ad avviso del giudice *a quo*, la giurisprudenza di legittimità, con orientamento consolidato, afferma che, in tema di notificazioni a mezzo posta, la disciplina relativa alla raccomandata con avviso di ricevimento, mediante la quale può essere notificato, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 890 del 1982, l'avviso di accertamento o liquidazione senza intermediazione dell'ufficiale giudiziario, è quella dettata dalle disposizioni sul servizio postale ordinario per la consegna dei plichi raccomandati, in quanto le disposizioni di cui alla legge citata attengono esclusivamente alla notifica eseguita dall'ufficiale giudiziario ex art. 140 del codice di procedura civile;



che conseguentemente non deve essere redatta alcuna relata di notifica o annotazione specifica sull'avviso di ricevimento in ordine alla persona cui è stato consegnato il plico e l'atto pervenuto all'indirizzo del destinatario deve ritenersi ritualmente consegnato a quest'ultimo, stante la presunzione di conoscenza di cui all'art. 1335 del codice civile, superabile solo se il medesimo dia prova di essersi trovato nell'impossibilità senza sua colpa di prenderne cognizione;

che l'applicazione di tali principi comporterebbe l'accoglimento dell'appello;

che tuttavia la CTR dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, là dove «prevedono una forma di notificazione degli atti impositivi senza le garanzie nella fase di consegna del plico previste dalla L. 890/1982 per le notificazioni a mezzo posta effettuate dall'Ufficiale giudiziario, dal messo comunale o speciale» e, in particolare, senza la CAN prescritta (alla data dell'ordinanza di rimessione) dall'art. 7 della legge n. 890 del 1982;

che la CTR si diffonde sulla *ratio* della disciplina delle notificazioni, evidenziando la differenza tra la comunicazione degli atti unilaterali, regolata dagli artt. 1334 e 1335 cod. civ. e finalizzata a garantire la mera conoscibilità, e la procedura della notificazione, volta, invece, ad assicurare una conoscenza effettiva dell'atto;

che le norme censurate sarebbero irragionevoli e, dunque, in conflitto con l'art. 3 Cost., in quanto darebbero luogo a «una sostanziale elusione dell'obbligo di notifica» là dove prevedono una «mera comunicazione, elevando a forma di notificazione sul piano solo nominalistico, presunzioni semplici di conoscibilità che non corrispondono alla prima che è presunzione legale iuris et de iure di conoscenza»;

che, inoltre, sarebbe violato l'art. 24 Cost., in combinato disposto con l'art. 3 Cost., in quanto l'attenuazione delle garanzie di conoscenza dell'atto in danno del contribuente si risolverebbe in un'irragionevole lesione del diritto di difesa;

che la CTR, poi, assume che le disposizioni impugnate violerebbero anche «l'art. 6 CEDU applicabile direttamente ex art. 11 Cost., non garantendo al soggetto passivo una conoscenza dell'atto sfavorevole con negazione della possibilità di adeguata e tempestiva difesa considerando le decadenze e preclusioni peraltro fissate in termini assai brevi (di regola 60 giorni), il tutto altresì rimettendo a sostanziale discrezione dell'Ufficio Impositore, cioè dell'Autorità, la scelta se adottare o meno un procedimento più garantista, o meglio una vera notificazione che conduce alla legale certa conoscenza ovvero una comunicazione che al massimo conduce ad una mera astratta conoscibilità»;

che le disposizioni censurate darebbero luogo, altresì, a una violazione dell'art. 111 Cost. «perché rendendo non certa la conoscenza legale al destinatario dell'atto sostanziale impugnabile determinano una lesione del contraddittorio, quale esplicitazione della possibilità effettiva di agire e contrastare nel processo» la pretesa avanzata dall'amministrazione, nonché dell'art. 97 Cost., permettendo alla pubblica amministrazione «di non organizzare i propri uffici e le proprie attività in modo da consentire la certa legale conoscenza degli atti sfavorevoli al cittadino stesso»;

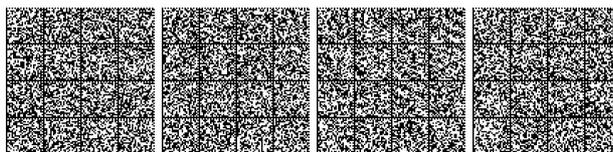
che con atto depositato il 24 luglio 2018 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate;

che, in particolare, l'Avvocatura generale pone in rilievo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 175 del 2018, ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973, nella parte in cui facoltizza l'agente della riscossione alla notifica diretta e semplificata delle cartelle esattoriali, senza intermediario, mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento.

Considerato che con motivazione sintetica, ma non implausibile, il collegio rimettente ha dato conto delle ragioni che inducono a fare applicazione delle disposizioni censurate;

che questa Corte (sentenza n. 175 del 2018) ha già esaminato analoga questione di costituzionalità riguardante parimenti la modalità di notificazione «diretta» delle cartelle di pagamento con riferimento a quella effettuata dagli ufficiali della riscossione ai sensi dell'art. 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito);

che con tale pronuncia questa Corte - richiamando i consolidati principi secondo cui «il regime differenziato della riscossione coattiva delle imposte risponde all'esigenza, di rilievo costituzionale, di assicurare con regolarità le risorse necessarie alla finanza pubblica» e «la disciplina speciale della riscossione coattiva delle imposte non pagate risponde all'esigenza della pronta realizzazione del credito fiscale a garanzia del regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato» (rispettivamente, sentenze n. 90 del 2018 e n. 281 del 2011) - ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione;



che, come rilevato nella medesima pronuncia, nella fattispecie della notificazione “diretta”, vi è un sufficiente livello di conoscibilità - ossia di possibilità che si raggiunga, per il notificatario, l’effettiva conoscenza dell’atto - «stante l’avvenuta consegna del plico (oltre che allo stesso destinatario, anche alternativamente) a chi sia legittimato a riceverlo, sicché il “limite inderogabile” della discrezionalità del legislatore non è superato e non è compromesso il diritto di difesa del destinatario della notifica»;

che analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento sia alla notifica diretta ad opera degli uffici finanziari, prevista dall’art. 14 della legge n. 890 del 1982, sia a quella contemplata dall’art. 1, comma 161, della legge n. 296 del 2006 per i tributi locali;

che l’indicazione degli ulteriori parametri da parte della CTR rimettente non offre elementi per una diversa valutazione delle questioni, che sono pertanto, sotto ogni profilo, manifestamente infondate.

che peraltro - come già evidenziato nella sentenza n. 175 del 2018 - la mancanza, in concreto, di «effettiva conoscenza» dell’atto, per causa non imputabile, può legittimare il destinatario a richiedere la rimessione in termini ai sensi dell’art. 153, secondo comma, del codice di procedura civile;

che l’art. 6 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) legittima un’applicazione estensiva dell’istituto della rimessione in termini, sì da tutelare il contribuente che non abbia avuto «effettiva conoscenza» dell’atto restituendolo nel termine di decadenza, di cui all’art. 19 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell’art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), per impugnare l’atto;

che è rimesso al prudente apprezzamento del giudice della controversia valutare ogni comprovato elemento presuntivo (art. 2729 del codice civile), offerto dal destinatario della notifica “diretta” della cartella di pagamento - il quale, pur essendo integrata un’ipotesi di conoscenza legale in ragione del rispetto delle formalità (tanto più che semplificate) di cui alle disposizioni censurate, assunta di non aver avuto conoscenza effettiva dell’atto per causa a lui non imputabile - al fine di accogliere, o no, la richiesta di rimessione in termini.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 14 della legge 20 novembre 1982, n. 890 (Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari) e dell’art. 1, comma 161, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 23, 97, 111 e 11 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, dalla Commissione tributaria regionale della Campania con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

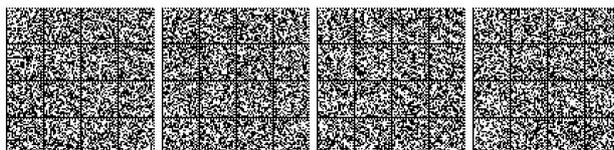
Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Filomena PERRONE, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 aprile 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 30

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 febbraio 2019
(della Regione Calabria)

Porti e aeroporti - Disposizioni in materia di autorità di sistema portuale - Istituzione dell'autorità di sistema portuale dello Stretto - Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria.

– 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. 22-*bis*, modificativo dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) e dell'allegato A della medesima legge.

Ricorso ex art. 127, secondo comma Cost. per la Regione Calabria (c.f. 02205340793), in persona del presidente *pro tempore* dott. Gerardo Mario Oliverio, con sede in Catanzaro, zona Germaneto, Cittadella regionale, giusta delibera di giunta regionale n. 53 del 7 febbraio 2019 e relativo decreto (doc. a), rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Vincenzo Cerulli Irelli (c.f. CRLVCN47C28H501X - pec vincenzo.cerulliirelli@pec-avvocatiteramo.it - fax 06.8414997) e Gianclaudio Festa (c.f. FSTGCL69P17H224F - pec avvocato3.rc@pec.regione.calabria.it), elettivamente domiciliata presso il primo di essi in Roma, Via Dora, n. 1, giusta delega in calce al presente atto;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 22-*bis*, decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2018 n. 136, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 dicembre 2018, n. 293, per effetto del quale è stato modificato l'art. 6 legge 28 gennaio 1994, n. 84 e l'Allegato A della medesima legge n. 84/1994 cit., istituendo l'«Autorità di sistema portuale dello Stretto - Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria», per violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., dell'art. 97 Cost. nonché dei principi di semplificazione, ragionevolezza e leale collaborazione ed omogeneità delle disposizioni legislative.

FATTO

1. Premessa.

Le recenti modifiche legislative che hanno interessato la materia dei sistemi portuali suggerisce un breve quadro descrittivo della normativa di riferimento.

1.1. La normativa sulle autorità portuali, a seguito della riforma del 2016.

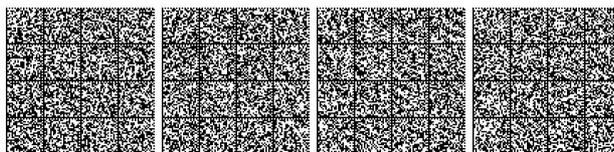
Come noto, la legge 28 gennaio 1994 n. 84, di riordino della normativa in materia portuale, ampiamente modificata ed innovata dal decreto legislativo n. 169/2016, che ha attuato l'art. 8, comma 1, lettera f) legge n. 124/2015, disciplina l'ordinamento e le attività portuali, i compiti e le funzioni delle Autorità di sistema portuale (AdSP), degli uffici territoriali portuali e dell'autorità marittima.

Ai sensi della legge cit., i porti marittimi nazionali sono ripartiti in categorie e classi: categoria I (porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato); categoria II, classe I (porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale); categoria II, classe II (porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale); categoria II, classe III (porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale) (art. 4).

I porti sede di AdSP appartengono ad una delle prime due classi della categoria II, e quindi sono di rilevanza economica nazionale o internazionale.

I porti, o le specifiche aree portuali di categoria II, hanno funzioni commerciale e logistica; industriale e petrolifera; di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi; peschereccia; turistica e da diporto.

La citata legge n. 84 prevede — come ovvio, essendo la materia «porti e aeroporti civili» di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, 3° comma — il coinvolgimento della Regione sotto diversi profili. Ad esempio,



le caratteristiche dimensionali, funzionali e la tipologia del porto, nonché l'assegnazione allo stesso della categoria, sono stabilite con decreto ministeriale (infrastrutture e trasporti), previo parere della Regione interessata chiamata ad esprimersi sullo schema di decreto (art. 4, comma 5); il documento di pianificazione strategica di sistema (che compone il piano regolatore di sistema portuale) redatto dalle AdSP è adottato da un Comitato di gestione e approvato dalla Regione interessata, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'art. 6 disciplina, al comma 1, le AdSP rinviando all'Allegato A l'individuazione dei porti ricompresi in dette Autorità. Nell'Allegato cit. è contenuto l'elenco delle AdSP con l'indicazione dei porti che ne fanno parte e da esso risulta, in particolare, che il primo porto indicato per ogni AdSP rappresenta anche la sede dell'Autorità: infatti, nell'AdSP dei «Mari Tirreno meridionale Ionio e dello Stretto», Gioia Tauro è il primo porto indicato e anche la sede dell'AdSP.

La sede dell'AdSP è individuata, in particolare, ai sensi del successivo comma 3 nella «sede del porto centrale» (c.d. porto CORE) stabilito ai sensi del regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013.

Si anticipa che detto regolamento individua la rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), come quella avente «alta importanza strategica» ai fini del conseguimento degli obiettivi di sviluppo delle infrastrutture di trasporto per l'efficienza e la sostenibilità sociale e ambientale delle stesse, mediante l'interconnessione dei collegamenti ferroviari, portuali, aeroportuali, di navigazione interna, stradali e intermodali.

Per quanto riguarda i porti calabresi, è qualificato porto CORE il porto di Gioia Tauro in considerazione delle dimensioni, della localizzazione e della sua strategicità (*cf.* mappa dell'Italia allegata al reg. cit.: doc. 1). Viceversa, per la Sicilia sono indicati quali porti CORE quello di Palermo e quello di Augusta. Il porto di Gioia Tauro (come evidenziato nella mappa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: doc. 2), ai sensi del predetto regolamento, insiste sulla rete TEN-T che collega il Mediterraneo con la Scandinavia.

Sulla medesima rete TEN-T, per quanto interessa in questa sede, insiste anche il porto di Messina; circostanza questa che lo rende idoneo ad ospitare la sede di una AdSP, come risulta del resto dalla mappa reperibile sul sito del Ministero delle infrastrutture (doc. 3).

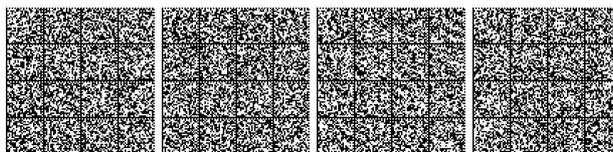
Le AdSP, prima della modifica apportata con la legge di conversione n. 136/2018 del decreto-legge n. 119/2018, oggetto del presente contenzioso, erano quindici — nelle quali erano state raggruppate le precedenti 53 Autorità portuali — e, in relazione ai porti calabresi e siciliani, l'art. 6, comma 2, legge n. 84/1994 alla lettera *f* individuava l'«Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto», ricomprendente ai sensi dell'Allegato A della legge cit., tutti i porti della Calabria (Porti di Gioia Tauro, Crotona (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Vibo Valentia e Reggio Calabria) e tre porti della Sicilia (Messina, Milazzo, Tremestieri) (doc. 4).

Si anticipa che per effetto della novella legislativa del dicembre 2018 cit. — modificando l'art. 6 e l'Allegato A della legge n. 84 — è stata istituita una ulteriore AdSP, denominata «Autorità di sistema portuale dello Stretto», incorporando i porti siciliani sopra menzionati (Messina, Milazzo, Tremestieri) e due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) dalla precedente AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio.

L'art. 6 cit. prevede che eventuali modifiche all'Allegato A possono essere adottate con regolamento, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su richiesta motivata del presidente della regione interessata, per consentire: *a*) l'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale o di un porto di rilevanza economica nazionale la cui gestione è stata trasferita alla regione all'interno del sistema dell'Autorità di sistema portuale territorialmente competente; *b*) il trasferimento di un porto a una diversa Autorità di sistema portuale, previa intesa con le regioni nel cui territorio hanno sede le Autorità di sistema portuale di destinazione e di provenienza.

Alle AdSP — qualificate enti pubblici non economici di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale, dotate di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria — spettano, tra l'altro, le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzate e concessorie per il carico/scarico merci, passeggeri etc., per la concessione di aree e banchine etc., e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali.

Spettano ad esse inoltre la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale; l'affidamento e il controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso; il coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale; l'amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione, fatte salve le eventuali competenze regionali; la promozione e il coordinamento di forme di raccordo con i sistemi logistici retroportuali e interportuali (art. 6 cit.).



Il comma 14 del cit. art. 6 prevede che decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto di modifica e riorganizzazione citato (d.lgs. n. 169/2016) con regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, può essere modificato il numero delle Autorità di sistema portuale. Sullo schema di regolamento «è acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Il successivo comma 15 prevede che per la modifica dei limiti territoriali di ciascuna delle AdSP si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Conferenza unificata.

Organi dell'AdSP sono il Presidente, al quale spettano, tra l'altro, l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo, ricadenti nella circoscrizione territoriale di competenza, le competenze sulle concessioni di aree e banchine, le autorizzazioni sulle merci; il Comitato di gestione e il Collegio dei revisori dei conti; vi è poi un Segretario generale (art. 10).

1.2. I rilievi della Commissione Speciale del Consiglio di Stato sulla riforma del 2016.

Detta normativa, come anticipato, è il frutto della politica di riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina in materia portuale, operata nel 2016, al fine di conseguire maggiore efficienza, contenimento delle spese pubbliche e razionalizzazione della governance delle autorità portuali. Detto decreto legislativo è stato oggetto di parere favorevole della Conferenza unificata, come chiaramente indicato nel preambolo del decreto stesso.

Nel parere del Consiglio di Stato, in data 9 maggio 2016, n. 01142/2016 (doc. 5) reso sullo schema di decreto legislativo — poi versato nel decreto legislativo n. 168/2016 di modifica della legge n. 84 cit. — si evidenzia che la riforma si propone di «intervenire sulla dimensione “monoscalo” degli organi di governo dei porti, superare l'eccessivo localismo attuale, realizzare maggiore interazione e integrazione con le aree logistiche del Paese, esprimere maggiore capacità di coordinamento».

La riforma è qualificata come avente un «ruolo strategico per conferire snellezza e agilità all'attività pubblica dei porti e connetterla con il mondo economico, produttivo e sociale, con l'azione imprenditoriale dei privati e le istanze delle comunità locali» per fare del «Sistema Mare» «il motore di uno sviluppo economico».

Tuttavia, il parere cit. sottolinea la necessità di curare la fase attuativa della riforma «attraverso adeguate iniziative sia “normative” ... ma anche e soprattutto ... di “manutenzione” costante del funzionamento della riforma, elementi importanti per la sua piena realizzazione».

Uno degli obiettivi fondamentali della riforma è individuato nella riorganizzazione della struttura portuale «superando la realtà dei porti italiani frammentata e disarticolata, facendo leva sulla ricchezza di infrastrutture portuali nazionali, mediante l'accorpamento dei 54 porti esistenti in 15 Autorità di sistema portuale»; per rispondere, in termini organizzativi, all'evoluzione del contesto internazionale, caratterizzato dalla globalizzazione del traffico delle merci, dalla sviluppo di grandi porti a Sud est dell'Italia e dalla maggiore competitività dei porti del nord Europa.

A tale proposito, il Consiglio di Stato, ha segnalato la necessità di evitare il rischio di duplicazioni di centri decisionali.

Il secondo obiettivo della riforma è indicato nella semplificazione dell'azione amministrativa «degli adempimenti amministrativi connessi alle attività portuali»; obiettivo «sicuramente agevolato dalla riforma organizzativa di concentrazione delle competenze in un minor numero di soggetti dotati di potere decisionale e di gestione e dalla complessiva riorganizzazione delle strutture».

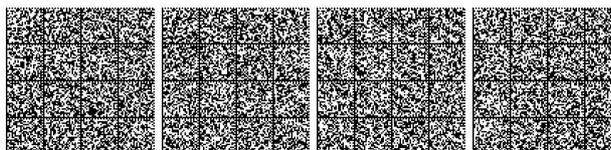
Secondo il Consiglio di Stato il superamento della fase di crisi economica che coinvolge anche il settore portuale passa attraverso una riforma che sia «in grado di attrarre capitali privati di investimento e di utilizzare sinergie di competenze e a tal fine tenga conto dell'apparato costruttivo degli operatori economici, dei lavoratori del settore, degli utenti dei servizi».

Con specifico riferimento alle modifiche all'art. 6 cit., e all'accorpamento delle AdSP, il Consiglio di Stato auspica che la «riorganizzazione delle autorità portuali sulla base di un sistema integrato di più porti non si limiti ad un mero accorpamento “aritmetico” di enti di Governo, ma si coniughi con una visione strategica di integrazione» dei settori coinvolti.

2. L'organizzazione dei porti calabresi.

In attuazione della normativa predetta, in Calabria è stata ridefinita l'organizzazione sistematica dei porti, al fine di consentire un'offerta integrata e completa di servizi portuali agli operatori del settore, in un'ottica di interconnessione delle strutture e di ottimizzazione dei servizi resi.

E così, il porto di Gioia Tauro risulta centrale per il servizio merci-container, quello di Vibo Valentia per il servizio merci-industriali (oil), quello di Villa San Giovanni per il servizio passeggeri-traghetto-crociéristico, quello di Reggio Calabria per il servizio passeggeri-crociéristico.



Nell'ambito del sistema portuale calabrese così configurato viene riconosciuto al porto di Gioia Tauro (sede dell'AdSP dei Mari Tirreno meridionale e Ionio) — dotato di infrastrutture di primario rilievo che rendono lo scalo idoneo anche alle navi di ultimissima generazione, con disponibilità di spazi, e ideale collocazione geografica — un ruolo «principale», di raccordo, avente rilievo intercontinentale.

Esso è infatti, come detto, l'unico tra i porti calabresi facente parte della rete TEN-T ai sensi del reg. UE 1315/2013 cit., e, proprio in forza di tale qualificazione, sono stati associati al Porto di Gioia Tauro, nella AdSP calabrese, oltre ai porti calabresi, anche i tre porti siciliani di Messina, Milazzo e Tremestieri, al fine di rendere le dette infrastrutture più competitive a livello internazionale, potendo garantire il soddisfacimento delle diverse e complementari esigenze provenienti dagli utenti del porto stesso, mediante «l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali», «l'ottimizzazione dell'integrazione e dell'interconnessione delle infrastrutture».

3. L'istituzione della cd. ZES nella Regione Calabria.

Le particolari caratteristiche del porto di Gioia Tauro e aree limitrofe hanno consentito alla Regione Calabria di ottenere l'istituzione di una c.d. ZES, zona economica speciale, ai sensi dell'art. 4 decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 conv. modif. legge 3 agosto 2017, n. 123, recante «Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno».

L'istituzione della c.d. ZES, secondo quanto stabilito dall'art. 4 cit. è intesa a favorire la creazione di condizioni economiche, finanziarie ed amministrative favorevoli per lo sviluppo delle imprese insediate in alcune aree del Paese, in cui siano presenti «aree portuali». Ai sensi del cit. art. 4 la ZES è una «zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale ...», nella quale «per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni» (art. 4, comma 2).

La norma rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare di concerto con altri Ministri, sentita la Conferenza unificata, per disciplinare le modalità di istituzione e la durata della ZES, i criteri per l'identificazione e la delimitazione dell'area, le condizioni per l'ottenimento delle agevolazioni da parte delle imprese operanti nell'ambito della ZES (benefici fiscali e procedure semplificate) (art. 4, comma 3).

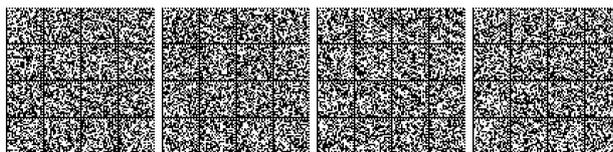
La stessa norma prevede che l'istituzione della ZES avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta della Regione interessata; proposta che deve essere corredata da un «piano di sviluppo strategico» (art. 4, comma 5).

L'amministrazione della ZES è affidata ad un Comitato di indirizzo, composto dal Presidente dell'Autorità portuale, con funzioni di presidente, da un rappresentante della regione, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 4, comma 6).

Il Comitato «deve assicurare ... a) gli strumenti che garantiscano la piena operatività delle aziende presenti nella ZES; b) l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito della ZES; c) l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi» (art. 4, comma 7).

3.1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2018, n. 112 è stato adottato il «Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)». L'art. 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cit. ha specificato, in particolare, i compiti del Comitato di indirizzo prevedendo lo svolgimento, da parte di esso, delle «attività di indirizzo» intese ad assicurare, tra l'altro, l'insediamento di nuove imprese nella ZES e la piena operatività di quelle già esistenti (lettera a)); la verifica dell'avvio delle attività economiche e degli investimenti (lettera d)); la sottoscrizione di convenzioni tra le amministrazioni locali e statali per disciplinare procedure semplificate in ordine all'avvio di nuove attività economiche (lettera e)); le condizioni per l'accesso e l'utilizzo delle infrastrutture esistenti e di quelle previste nel «piano di sviluppo strategico» (lettera f)); le iniziative necessarie per attrarre investitori nazionali ed internazionali (lettera i)); l'accesso da parte di terzi ai servizi resi dalle imprese presenti nella ZES (lettera m)).

3.2. Dette funzioni si intersecano con quelle attribuite dalla legge all'AdSP, che esercita, come visto, funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali; funzioni di coordinamento e regolazione delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali (art. 6, comma 1, lettera a), legge n. 84/1994 cit.); funzioni di coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale (art. 6, comma 1, lettera d) legge cit.); nonché funzioni di amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione (art. 6, comma 1, lettera e, legge cit.).



Il raccordo tra le funzioni esercitate dall'AdSP e dal Comitato di indirizzo della ZES, tra loro strettamente connesse, è assicurato dal presidente di detto Comitato, che è allo stesso tempo presidente dell'Autorità portuale (art. 6, comma 5, decreto-legge n. 91/2017 cit.).

3.3. In applicazione della citata normativa, la Regione Calabria, con delibera di giunta n. 100 del 29 marzo 2018 (doc. 6) ha avviato l'*iter* per l'istituzione della ZES, approvando il c.d. Piano di sviluppo strategico, e, con successivo decreto del presidente della Regione n. 24 del 4 aprile 2018 (doc. 7), ha richiesto l'istituzione della ZES, allegando il relativo Piano strategico.

In detto Piano strategico viene sottolineato il ruolo «principale» del porto CORE di Gioia Tauro, integrato con le ulteriori aree della Calabria, ad esso connesse sia da un punto di vista economico funzionale che infrastrutturale, essendo direttamente collegato con l'infrastruttura ferroviaria e con quella aeroportuale. Il progetto è inteso come uno strumento «per incentivare lo sviluppo delle aree regionali a vocazione produttiva L'elemento della semplificazione amministrativa è uno dei cardini della ZES», con l'obiettivo di creare un sistema regionale che «a partire dal porto CORE e dal suo retroporto, collega i porti nazionali, gli aeroporti e le aree produttive retroportuali».

Il Piano strategico specifica che le aree portuali ricomprese nella ZES sono quelle del porto di Reggio Calabria e dei porti nazionali di Villa San Giovanni, Crotone, Vibo Valentia e Corigliano Calabro, la cui delimitazione e perimetrazione è stata specificamente indicata nella cartografia allegata al Piano e nella pag. 17 del Piano stesso (doc. 8).

Con particolare riferimento al Porto di Villa San Giovanni, nel Piano si evidenzia che esso è collegato tramite infrastruttura ferroviaria, al Porto di Vibo Valentia, all'area integrata di Lamezia e al Macronodo di Gioia Tauro. Inoltre, ad esso, sempre tramite infrastruttura ferroviaria, è collegato anche il porto di Reggio Calabria.

Insomma, dal Piano risulta evidente la stretta interconnessione delle infrastrutture portuali calabresi, tali da giustificarne una regolamentazione d'insieme che ne assicuri l'efficiente funzionamento attraverso la rispettiva integrazione.

3.4. In considerazione di detta proposta, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2018 è stata istituita, ai sensi dell'art. 4, comma 5, decreto-legge n. 91/2017, conv. modif. legge n. 123/2017, la ZES nella Regione Calabria «nei termini di cui al Piano di sviluppo strategico presentato dalla Regione ...» (doc. 9).

3.5. Successivamente sono stati nominati i membri del Comitato di indirizzo della ZES. In particolare, in data 21 settembre 2018 è stato nominato il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri (*cf.* nota prot. 691 del 21 settembre 2018) e in data 20 dicembre 2018 è stato nominato il rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (*cf.* nota prot. 44044 del 20 dicembre 2018 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; doc. 10).

4. La riforma del dicembre 2018 sull'istituzione dell'AdSP dello Stretto.

Nell'ambito di tale quadro complessivo, è intervenuto da ultimo il legislatore con la legge 17 dicembre 2018, n. 136, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, recante disposizioni in materia fiscale e finanziaria, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 dicembre 2018 n. 293, inserendo l'art. 22-*bis* nel testo del citato decreto-legge n. 119/2018 (doc. 11).

Detto art. 22-*bis*, rubricato «Disposizioni in materia di Autorità di sistema portuale», modifica, per quanto interessa, l'art. 6, legge 28 gennaio 1994, n. 84, nell'elenco delle AdSP, sopprimendo la dizione «e dello Stretto» all'AdSP «dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio» e introducendo alla lettera q-*bis*) l'AdSP «dello Stretto». L'art. 22-*bis* cit. modifica inoltre l'allegato A della legge n. 84/1994 cit., nel quale si individuano i porti ricompresi nelle singole AdSP, prevedendo, al numero 6, l'Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio - Porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi e Vibo Valentia»; e al numero 15-*bis*, l'Autorità di sistema portuale dello Stretto - Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria» (doc. 12).

In sostanza, dunque l'AdSP dello Stretto nasce dallo scorporo dei porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria dalla precedente «Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto», che ricomprendeva tutti i porti della Calabria — porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Vibo Valentia e Reggio Calabria — e i tre porti della Sicilia (Messina, Milazzo, Tremestieri).

Conseguentemente, l'«Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio» oggi comprende solamente i porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi e Vibo Valentia, e non comprende più né il porto di Villa San Giovanni né quello di Reggio Calabria.

Sulla base della formulazione dell'art. 22-*bis* cit. — considerando quanto si è detto in ordine all'individuazione del porto sede dell'AdSP — risulta che l'AdSP dei «Mari Tirreno Meridionale e Ionio» continua ad avere la sua sede presso il porto di Gioia Tauro, e che l'AdSP dello Stretto avrà la propria sede a Messina.



Ciò risulta invero da quanto richiamato in ordine al fatto che il porto CORE è, ai sensi del regolamento europeo n. 1315/2013, quello principale che insiste su una rete transeuropea di trasporto, e, come chiarito, tra i porti ricompresi nella nuova Autorità, il porto di Messina è l'unico che insiste sulla rete TEN-T Scandinavia - Mediterraneo.

E, del resto, il porto di Messina è il primo porto indicato tra quelli ricompresi nella AdSP dello Stretto, ciò che significa che esso è sede della AdSP stessa.

Ciò, in altri termini, significa che i due porti calabresi — associati nella AdSP dello Stretto — saranno governati da un'Autorità portuale con sede fuori dal territorio regionale calabrese, con grave pregiudizio degli interessi della Regione Calabria.

Sulla base di quanto argomentato si anticipa che detta riforma è stata attuata senza minimamente coinvolgere, sul punto, la Regione Calabria, titolare della potestà legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, 3° comma Cost.. Inoltre essa appare del tutto irragionevole e contraria ai principi di cui all'art. 97 Cost., anche in considerazione di quanto illustrato in ordine agli sforzi sostenuti dalla Regione Calabria per l'istituzione della ZES, e quindi per la riorganizzazione sistematica di tutte le infrastrutture più rilevanti del proprio territorio, attuata mediante l'interconnessione di dette infrastrutture con l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico della Regione.

In altri termini, lo scorporo dei porti passeggeri di Villa San Giovanni e di Reggio Calabria dall'AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio avente come riferimento il porto di Gioia Tauro, impedisce proprio il raggiungimento di quegli obiettivi, anche europei, di «interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali, ottimizzazione dell'integrazione e interconnessione delle infrastrutture», viceversa raggiungibili accorpando tutti i porti calabresi, in un'unica AdSP dotata di un «porto CORE», quale è il porto di Gioia Tauro.

Peraltro, detta riforma incide particolarmente sugli interessi della comunità calabrese, alla quale sarà sottratta la gestione di due porti particolarmente rilevanti nell'economia del territorio, anche con particolare riferimento allo sviluppo del turismo della Regione.

5. La disciplina contenuta nell'art. 22-bis, decreto-legge n. 119/2018 cit., conv. modific., legge n. 136/2018, si pone in palese contrasto con l'art. 117, 3° Cost., con l'art. 97 Cost., nonché con i principi di semplificazione, efficienza dell'amministrazione, ragionevolezza e leale collaborazione, ed omogeneità delle disposizioni normative, per i seguenti

MOTIVI

I) *Illegittimità costituzionale dell'art. 22-bis, decreto-legge n. 119/2018 conv. modific. legge n. 136/2018, per violazione dell'art. 117, 3° comma Cost. Violazione dei principi, anche giurisprudenziali, che sorreggono la competenza legislativa concorrente Stato/Regioni.*

Come detto, l'art. 22-bis decreto-legge n. 119/2018, inserito dalla legge di conversione n. 136/2018, modificando l'art. 6, legge n. 84/1994 nell'elenco delle AdSP, ha introdotto, alla lettera q-bis), l'AdSP «dello Stretto», e ha soppresso, alla lettera f) del citato art. 6, la dizione «e dello Stretto» dall'AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio. Lo stesso art. 22-bis ha inoltre modificato l'Allegato A della legge n. 84/1994, nel quale sono indicati i porti compresi nelle singole AdSP, prevedendo, al numero 6, l'Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio — Porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi e Vibo Valentia»; e al numero 15-bis, l'«Autorità di sistema portuale dello Stretto — Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria».

In altri termini, la norma ha scorporato dalla precedente «Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto», i porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria, comprendendo detti porti nell'Autorità di sistema portuale dello Stretto» di nuova istituzione e con sede in Sicilia.

I.1. Detto art. 22-bis, incidendo sulla materia «porti e aeroporti civili», nonché sugli interessi della Regione Calabria ha modificato, senza alcun previo coinvolgimento della Regione Calabria, l'assetto dell'AdSP Calabrese e assegnato i due porti calabresi (Reggio Calabria e Villa San Giovanni) all'AdSP «dello Stretto» con sede in Sicilia, presso il porto di Messina, unico porto in grado di essere considerato CORE ai sensi del cit. reg. n. 1315/2013. E pertanto viola la competenza legislativa concorrente della Regione, stabilita dall'art. 117, 3° comma Cost.

Secondo costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte «le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato ... per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze» (Corte cost., 18 giugno 2008, n. 216; Corte costituzionale, 14 luglio 2017, n. 195).



È noto che la deroga al riparto di competenze tra Stato e regioni, così come stabilito dall'art. 117 Cost., può avvenire «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata» (Corte cost., sentenza n. 303/2003).

La stessa Corte, del resto, ha ribadito in numerose pronunce che la legge statale «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione» tra gli enti interessati (Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6). Ciò, nel rispetto del principio di leale collaborazione, in ossequio al quale «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a difesa delle loro competenze. L'obiettivo è contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)» (Corte cost., 25 novembre 2016, n. 251).

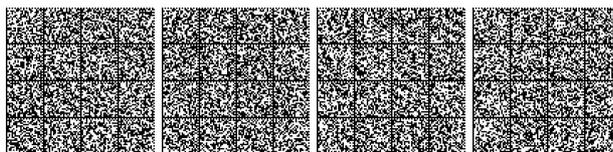
Del resto, quanto appena rilevato trova conferma anche nella sentenza di codesta ecc.ma Corte costituzionale n. 261/2015, relativa proprio alle Autorità portuali, nella quale è stato ritenuto incostituzionale il mancato coinvolgimento delle regioni, per mancato esperimento dell'intesa, in ordine all'adozione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica previsto all'art. 29, decreto-legge n. 133/2014, conv. modif. legge n. 164/2014; ritenuto necessario per accrescere la competitività del sistema portuale, logistico e marittimo italiano. Nella sentenza cit., per rigettare la tesi difensiva dell'Avvocatura, secondo cui la legge n. 84/1994 prevederebbe solo in alcuni casi forme di partecipazione delle regioni con riguardo a specifiche attività (adozione del parere sullo schema di decreto relativo alla classificazione dei porti; intesa relativa alla nomina del presidente dell'Autorità portuale; partecipazione del presidente della giunta regionale al Comitato portuale), la Corte ha specificato che dette ipotesi «non possono essere considerate in alcun modo equivalenti al coinvolgimento della Regione nella forma dell'intesa», nella specie mancato.

Ancora, codesta ecc.ma Corte, sempre in ordine al principio di leale collaborazione, ha evidenziato che nelle materie di competenza concorrente «necessario, per garantire il coinvolgimento delle regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 165 del 2011; v. anche sentenza n. 278 del 2010; sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (Corte cost., 27 giugno 2012, n. 163). La stessa Corte ha ribadito che, in presenza di potestà legislativa concorrente, la legge «deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione ...» (Corte cost., 21 gennaio 2016, n. 7), specificando che, in tali casi, la legislazione statale «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003)» (sentenza n. 6 del 2004)» (Corte cost., n. 7/2016 cit.). Si è aggiunto inoltre che deve trattarsi di c.d. «intese forti» «non superabili con una determinazione unilaterale dello Stato se non nella «ipotesi estrema, che si verifica allorché l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace» (sentenza n. 165 del 2011; in seguito, sentenza n. 179 del 2012; (Corte cost., n. 7/2016 cit.).

Con le surrichiamate pronunce codesta ecc.ma Corte ha dunque fissato una serie di punti fermi per vagliare la costituzionalità dell'intervento del legislatore statale in materie di potestà legislativa concorrente. In tal senso, come detto, è necessario rispettare un apposito *iter* procedimentale — che preceda l'approvazione della norma statale — il quale assicuri il raggiungimento di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata, o comunque un coinvolgimento della Regione stessa.

La norma oggetto del presente contenzioso, introdotta solo con la legge di conversione del decreto-legge n. 119/2018, è stata approvata senza il coinvolgimento della Conferenza Unificata e dunque delle regioni interessate, e in particolar modo della Regione Calabria, pur incidendo fortemente sugli interessi di detta Regione, in quanto l'istituzione stessa dell'AdSP dello Stretto, con la relativa assegnazione di due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) — prima facenti parte dell'AdSP del Mar Tirreno Meridionale e Ionio — configura di per sé la lesione della potestà legislativa concorrente regionale, perché a fronte del trasferimento dei due porti regionali calabresi sotto la direzione della neo istituita Autorità dello Stretto, con sede presso Messina, alla Regione Calabria è precluso qualsiasi intervento legislativo e/o regolamentare inteso ad assicurare il coordinamento con gli altri porti calabresi, rimasti sotto la «giurisdizione» dell'AdSP del Mar Tirreno Meridionale e Ionio.

In sede di Conferenza unificata, ovvero nell'ambito della procedura finalizzata al raggiungimento dell'intesa, la Regione Calabria avrebbe potuto rappresentare la specialità dei due porti «passeggeri» di Villa San Giovanni e Reggio Calabria nell'ambito del sistema portuale calabrese; la loro interconnessione e interoperabilità nell'ambito di detto sistema; l'esigenza dell'integrazione di detti porti con quello di Gioia Tauro, porto CORE della Calabria, avente funzione centrale dal punto di vista economico, funzionale e infrastrutturale, al quale sono collegate anche le altre infra-



strutture ferroviarie e aeroportuali. Ancora, la Regione avrebbe potuto evidenziare la rilevanza di detti porti all'interno c.d. ZES, che, sulla base di quanto chiarito nel Piano strategico, in tanto può consentire il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo economico del territorio in quanto preveda il coinvolgimento di tutte le infrastrutture ivi considerate, e quindi di tutti i porti calabresi.

Insomma, la mancata previsione della procedura di intesa, forte o debole, e, la mancata attivazione degli altri strumenti di coinvolgimento della Regione prima dell'adozione della norma, hanno determinato un'evidente lesione della sfera di competenza legislativa regionale

Del resto, come detto, è la stessa legge n. 84/1994 cit. a prevedere strumenti di coinvolgimento della Regione territorialmente interessata in relazione a determinate attività, e detto principio risulta ancora più rafforzato a seguito delle modifiche apportate alla legge n. 84 cit., dalla riforma operata con decreto legislativo n. 169/2016; strumenti, tuttavia, nel caso di specie del tutto irragionevolmente pretermessi.

In conclusione, si deve ritenere che l'art. 22-bis, decreto-legge n. 119/2018 cit. violi, per le ragioni su illustrate, l'art. 117, 3° comma Cost. e i principi giurisprudenziali espressi in materia di legislazione concorrente.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 22-bis, decreto-legge n. 119/2018 cit., per violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di ragionevolezza e di buon andamento. Violazione del principio giurisprudenziale di omogeneità delle disposizioni introdotte con la legge di conversione nel decreto-legge.

Ma vi è un ulteriore profilo che merita di essere portato all'attenzione di codesta ecc.ma Corte.

La scelta del legislatore statale di prevedere una nuova AdSP interregionale — avente quale unico possibile porto CORE quello siciliano di Messina, per le ragioni che si sono dette, e dunque idoneo ad essere sede dell'Autorità — assegnandole due dei porti della Calabria e di modificare l'assetto della AdSP esistenti, appare essere contrario anche al principio di ragionevolezza, se solo si considera che essa si pone in contrasto con la *ratio* riformatrice delle AdSP alla base della riforma del 2016; riforma, questa sì, predisposta nel rispetto delle competenze regionali, in quanto adottata previo parere acquisito in sede di Conferenza unificata.

Si è detto infatti che le modifiche del 2016 alla disciplina delle Autorità portuali sono frutto di una riforma sistematica del settore, di inquadramento generale dello stesso, e rappresentano il «disegno» che il legislatore ha inteso dare delle infrastrutture portuali quali strutture strategiche per lo sviluppo del Paese.

Ciò trova conferma nelle limpide espressioni contenute, sul punto, nel citato parere del Consiglio di Stato n. 1142/2016, chiamato ad esprimersi sulla riforma, proprio in considerazione della sua natura sistematica.

Ebbene, con la norma in questa sede impugnata si è scardinato il predetto «disegno» organico di riforma del 2016. E peraltro, a ciò si è giunti seguendo un *iter* che non trova giustificazione, in quanto, come detto, la riforma del 2016 è stata adottata con il coinvolgimento di tutti gli enti interessati e previo parere del Consiglio di Stato. Ciò che, viceversa, nel caso di specie non è accaduto. È evidente che la modifica del disegno organico del 2016 avrebbe dovuto necessariamente seguire lo stesso *iter* adottato per la riforma stessa.

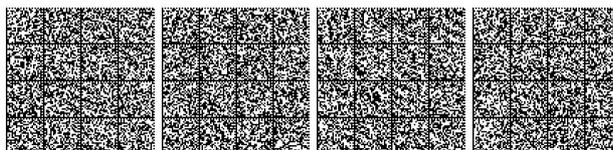
In detto di detta circostanza è stato anche violato il principio di ragionevolezza.

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha chiarito che «il principio di ragionevolezza è leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come “contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenza n. 416 del 2000)» (Corte cost., 13 aprile 2017, n. 86); ovvero quando «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*» (Corte cost., 20 febbraio 1997, n. 43).

Ebbene, nel caso di specie l'obiettivo che è stato tradito è quello della riforma sistematica delle Autorità portuali attuata con decreto legislativo n. 169/2016 — si ribadisce adottata all'esito di un articolato confronto con tutti gli enti del governo territoriale interessati — inteso ad un accorpamento dei centri decisionali e al superamento del localismo di dette Autorità portuali.

Detta *ratio*, come visto, è chiaramente espressa nel parere del Consiglio di Stato n. 1142/2016 cit., che ha individuato l'obiettivo della riforma del 2016 sulla necessità di «intervenire sulla dimensione “monoscalo” degli organi di governo dei porti, superare l'eccessivo localismo attuale, realizzare maggiore interazione e integrazione ..., esprimere maggiore capacità di coordinamento», consentendo così il superamento di un grave elemento di criticità, rappresentato dalla realtà «frammentata e disarticolata» dei porti italiani; il tutto per assicurare una maggiore efficienza del sistema portuale italiano alla luce dell'evoluzione del contesto internazionale.

Ancora, la norma impugnata si pone in contrasto con l'obiettivo della riforma, evidenziato correttamente dal Consiglio di Stato, inteso alla «concentrazione delle competenze in un minor numero di soggetti dotati di potere decisionale e di gestione e dalla complessiva riorganizzazione delle strutture».



A fronte di detti obiettivi della riforma del 2016, l'istituzione di una nuova AdSP interregionale, disposta con le modalità di cui s'è detto, risulta contraria anche al principio di ragionevolezza. È dunque evidente la violazione dell'art. 97 Cost., e dei principi di ragionevolezza e buon andamento.

Ma vi è di più.

C'è un ulteriore profilo che merita di essere evidenziato: la norma impugnata è stata inserita solo in sede di conversione in un provvedimento legislativo recante «disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria», quindi essa è del tutto estranea al contenuto del decreto-legge originario.

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è pacifica nel ritenere incostituzionali le norme come quella in esame, inserite in sede di conversione, che sono «disomogenee» ed «eterogenee» rispetto «al contenuto, alla finalità e alla ratio complessiva dell'originario disegno di legge» (per tutte Corte costituzionale n. 32/2014; n. 94/2016).

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 22-bis, decreto-legge n. 119/2018 conv. modif. legge n. 136/2018, per violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di ragionevolezza sotto altro profilo.

La norma oggetto del presente contenzioso deve ritenersi incostituzionale anche sotto un altro profilo.

Dall'esame dell'art. 6, legge n. 84/1994, risulta che le AdSP sono titolari delle funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività autorizzate e concessorie per il carico/scarico merci, passeggeri etc., per la concessione di aree e banchine etc., e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali (comma 1, lettera a)). Le AdSP provvedono inoltre al coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale (comma 1, lettera d)), e all'amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione (comma 1, lettera e)).

Si tratta di funzioni intrinsecamente connesse con quelle attribuite, ai sensi dell'art. 4, decreto-legge n. 91/2017, al c.d. Comitato di indirizzo della ZES, operante sul territorio regionale. Si è detto, infatti, che il Comitato «deve assicurare ... a) gli strumenti che garantiscano la piena operatività delle aziende presenti nella ZES; b) l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito della ZES; c) l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi» (art. 4, comma 7). Le funzioni del Comitato, sono state inoltre specificate nel Regolamento della ZES (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 112/2018) cit., il quale ha assegnato al Comitato stesso, funzioni di «indirizzo», intese ad assicurare, ad esempio, l'insediamento di nuove imprese nella ZES e la piena operatività di quelle già esistenti; la verifica dell'avvio delle attività economiche e degli investimenti; le condizioni per l'accesso e l'utilizzo delle infrastrutture esistenti e di quelle previste nel «piano di sviluppo strategico»; le iniziative necessarie per attrarre investitori nazionali ed internazionali etc.

Nel disegno tracciato dal legislatore, il raccordo tra le funzioni esercitate dall'AdSP e dal Comitato di indirizzo della ZES, era assicurato dal Presidente di detto Comitato, che era allo stesso tempo presidente dell'Autorità portuale operante sul territorio regionale (art. 4, comma 6, decreto-legge n. 91/2017 cit.). La figura del Presidente, così delineata, era quindi funzionale a garantire il «coordinamento» tra le due strutture e ad evitare eventuali disfunzioni nell'espletamento dei relativi compiti.

Tale quadro è profondamente mutato a seguito della riforma operata con l'art. 22-bis, decreto-legge n. 119/2018 cit.

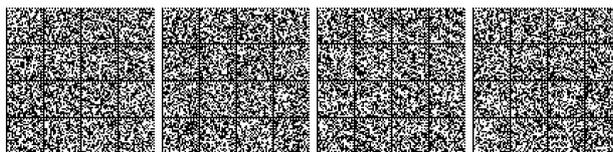
Il Presidente del Comitato di indirizzo della ZES Calabria è individuato nel Presidente dell'AdSP con sede in Gioia Tauro, ma i due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) sono transitati nell'ambito dell'AdSP interregionale di nuova istituzione, e quindi rispondono al Presidente di quest'ultima AdSP.

In tal modo si è persa evidentemente quella funzione di coordinamento che, nel precedente sistema, era garantita dal fatto che il Presidente dell'AdSP, avesse competenza su tutti i porti calabresi rientranti nella ZES.

Del resto, non può ritenersi che detta funzione di coordinamento possa essere soddisfatta da quanto stabilito al comma 3 dell'art. 22-bis, che, modificando l'art. 3, comma 6, decreto-legge n. 91/2017, conv. modif. legge n. 123/2017, ha previsto che: «nell'ipotesi in cui i porti inclusi nell'area della ZES rientrino nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale con sede in altra regione, il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES».

Tale norma determina che anche per i porti di Villa San Giovanni e Reggio Calabria, ricompresi nell'AdSP interregionale, il Presidente del Comitato di indirizzo è quello dell'AdSP con sede a Gioia Tauro. Ma ciò non appare in alcun modo sufficiente a garantire il coordinamento tra le funzioni che sono proprie degli organi della ZES e quelle delle Autorità portuali.

In più lo scorporo dei due porti calabresi incide pesantemente sull'attuazione del Piano Strategico della ZES Calabrese che ricomprende necessariamente, in una visione organica, tutte le infrastrutture calabresi.



Infatti è lo stesso esercizio delle funzioni suindicate attribuite all'AdSP interregionale a pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del Piano strategico della ZES calabrese, intesi ad incentivare la «semplificazione amministrativa», che «è uno dei cardini della ZES», e la creazione di un sistema regionale unitario che «a partire dal porto CORE e dal suo retroporto, collega i porti nazionali gli aeroporti e le aree produttive retroportuali».

Va anche sottolineato che la moltiplicazione dei soggetti istituzionali competenti sui porti calabresi — senza alcun elemento di raccordo e coordinamento tra gli stessi — venutasi a creare a seguito della riforma oggetto di contestazione, produce evidentemente un effetto pregiudizievole anche in capo agli operatori che devono interfacciarsi con tali soggetti, rendendo più gravose le attività autorizzatorie e concessorie necessarie per poter fruire dei servizi e delle infrastrutture portuali.

Anche sotto tale profilo, dunque, merita di essere rilevata l'incostituzionalità e l'irragionevolezza della riforma attuata con l'art. 22-bis, decreto-legge n. 119/2018.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 22-bis, decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, inserito dalla legge di conversione 17 dicembre 2018, n. 136, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 dicembre 2018, n. 293, per effetto del quale è stato modificato l'art. 6 legge 28 gennaio 1994, n. 84 e l'Allegato A della medesima legge n. 84/1994 cit., istituendo l'«Autorità di sistema portuale dello Stretto - Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria», per violazione dell'art. 117, 3° comma Cost., dell'art. 97 Cost. nonché dei principi di semplificazione, ragionevolezza, leale collaborazione ed omogeneità delle disposizioni introdotte con la legge di conversione nel decreto-legge.

Roma, 14 febbraio 2019

Prof. Avv. CERULLI IRELLI - Avv. FESTA

19C00074

N. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2019
(della Regione autonoma della Sardegna)*

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Istituzione di un fondo finalizzato nell'ambito degli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale di cui al comma 875 della legge n. 145 del 2018 a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade - Previsione, in caso di mancata conclusione degli accordi entro il termine del 15 marzo 2019, della destinazione delle somme ad altri interventi.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2019 - Concorso delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - Ridefinizione dei rapporti finanziari con lo Stato mediante la conclusione di accordi bilaterali - Determinazione in via provvisoria, negli importi indicati, del contributo complessivo alla finanza pubblica per gli anni dal 2019 al 2021, in caso di mancata conclusione degli accordi entro il termine previsto.

– Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 126, primo, secondo e terzo periodo; comma 875 e Tabella 8.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure di semplificazione in materia contabile in favore degli enti locali - Modifica del termine per la stipula degli accordi di finanza pubblica di cui al comma 126 della legge n. 145 del 2018.

– Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 11-bis, comma 10, lettera a).



Ricorso per la 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 dall'avv. Alessandra Camba (cod. fisc. CMBLSN57D49B354X; posta elettronica certificata: acamba@pec.regione.sardegna.it - fax: 070.6062418) e dal prof. avv. Massimo Luciani (cod. fisc.: LCNM-SM52L23H501G; fax: 06.90236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo studio del secondo in 00153 Roma, lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Contro 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, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato ex lege, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 126, primo periodo, (limitatamente alle parole «, finalizzato») e alle parole «, a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade»), secondo e terzo periodo; dell'art. 1, comma 875, limitatamente alle parole da «e che garantiscano, in ogni caso» fino alla fine del comma; della Tabella 8 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 31 dicembre 2018, n. 302, S.O., nonché dell'art. 11-*bis*, comma 10, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 11 febbraio 2019, n. 12, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 12 febbraio 2019, n. 36.

FATTO

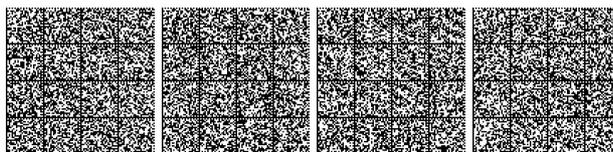
1.- Oggetto del presente giudizio sono, *in parte qua*, i commi 126 e 875 (in una con la Tabella 8) della legge 30 dicembre 2018, n. 145, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 31 dicembre 2018, n. 302, S.O.

Per comodità d'esposizione è opportuno illustrare anzitutto il comma 875, il quale disciplina i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia.

Vi si prevede che, «al fine di assicurare il necessario concorso delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, entro il 31 gennaio 2019 sono ridefiniti i complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e ciascuno dei predetti enti, mediante la conclusione di appositi accordi bilaterali, che tengano conto anche delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, n. 154 del 4 luglio 2017 e n. 103 del 23 maggio 2018 e che garantiscano, in ogni caso, il concorso complessivo alla finanza pubblica di cui al secondo periodo. In caso di mancata conclusione degli accordi entro il termine previsto dal primo periodo, in applicazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica previsti dagli articoli 117, terzo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, il contributo complessivo alla finanza pubblica per gli anni dal 2019 al 2021 è determinato in via provvisoria negli importi indicati nella tabella 8 allegata alla presente legge, quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, salva diversa intesa con ciascuno dei predetti enti entro l'esercizio finanziario di riferimento. Gli importi della predetta tabella 8 possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordi stipulati tra le regioni interessate entro il 30 aprile di ciascun anno, da comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 maggio del medesimo anno. L'importo del concorso previsto dai periodi precedenti è versato al bilancio dello Stato da ciascuna autonomia speciale entro il 30 giugno di ciascun anno; in mancanza di tale versamento, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a recuperare gli importi a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Per la regione Friuli-Venezia Giulia resta ferma la disposizione dell'art. 1, comma 151, lettera a), della legge 13 dicembre 2010, n. 220».

L'art. 11-*bis*, comma 10, lettera c), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come novellato dalla legge di conversione approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati in data 7 febbraio 2019, ha modificato il comma in esame, sostituendo le parole «31 gennaio 2019» con le seguenti: «15 marzo 2019».

La disposizione ora riportata reitera, in buona sostanza, il contenuto di analoghe previsioni contenute nelle precedenti leggi di bilancio. In particolare, si prevede la possibilità per lo Stato e la Regione Sardegna (al quale ci si riferirà di seguito anche semplicemente come «Regione»), non essendo qui toccata la posizione della Regione Friuli-Venezia Giulia) di stipulare un «accordo bilaterale» che definisca il concorso regionale alla finanza pubblica. Tuttavia, ove il termine decorra senza che le parti addiventano all'accordo (e di chiunque sia la responsabilità della mancata convergenza di volontà), il concorso alla finanza pubblica è determinato nella cifra indicata dalla Tabella 8, allegata alla legge di bilancio. Essa può essere modificata, ma a condizione che rimanga invariato il «concorso complessivo» alla finanza pubblica. Si prevede, altresì, che la regione versi allo Stato il contributo di finanza pubblica entro il 30 giugno e che,



in difetto, lo Stato possa operare attraverso i c.d. «accantonamenti», ovvero sia trattenendo le somme dovute a titolo di compartecipazione ai tributi erariali.

Il contenuto della tabella 8, infine, è il seguente:

in milioni di euro

	2019	2020	2021
Friuli-Venezia Giulia	716	836	836
Sardegna	536	536	536
Totale	1.252	1.372	1.372

2.- Quanto al comma 126, esso istituisce e disciplina uno speciale fondo destinato agli interventi per la messa in sicurezza del territorio e delle strade.

Vi si prevede che «Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo, alimentato con le risorse residue del fondo di cui al comma 122, finalizzato, nell'ambito degli accordi tra lo Stato e le regioni a statuto speciale di cui al comma 875, a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade. In caso di mancata conclusione, in tutto o in parte, degli accordi di cui al comma 875 entro il termine del 31 gennaio 2019, le somme del fondo di cui al primo periodo non utilizzate sono destinate, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da raggiungere entro il 20 febbraio 2019, ad incrementare i contributi di cui ai commi 134 e 139, includendo tra i destinatari anche le province e le città metropolitane, nonché i contributi di cui al comma 107. In caso di mancata intesa il decreto è comunque emanato entro il 10 marzo 2019».

Anche questo comma è stato modificato dall'art. 11-*bis*, comma 10, lettera a), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come introdotto dalla legge di conversione approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati in data 7 febbraio 2019, nel senso che il termine, inizialmente fissato al «31 gennaio 2019» è stato spostato al «15 marzo 2019».

2.1.- Il fondo oggetto del comma in esame è alimentato con le «risorse residue» del fondo di cui al comma 122. Quest'ultimo è destinatario di una dotazione «di 2.780 milioni di euro per l'anno 2019, di 3.180,2 milioni di euro per l'anno 2020, di 1.255 milioni di euro per l'anno 2021, di 1.855 milioni di euro per l'anno 2022, di 2.255 milioni di euro per l'anno 2023, di 2.655 milioni di euro per l'anno 2024, di 2.755 milioni di euro per l'anno 2025, di 2.590 milioni di euro per l'anno 2026, di 2.445 milioni di euro per l'anno 2027, di 2.245 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2028 al 2031, di 2.195 milioni di euro per l'anno 2032, di 2.150 milioni di euro per l'anno 2033 e di 1.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2034» (così il comma 122) ed è destinato «oltre che per le finalità previste dai commi 556, 826, 843 e 890, al rilancio degli investimenti degli enti territoriali» (comma 123).

Il comma 556 si limita a prevedere che «il fondo di cui al comma 122 è ridotto di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, di 400 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2031, di 300 milioni di euro per l'anno 2032 e di 200 milioni di euro per l'anno 2033».

Il comma 826 opera un'ulteriore decurtazione al fondo di cui al comma 122 per le annualità dal 2020 al 2028, al fine di finanziare i costi derivanti dall'esecuzione della sentenza della Corte costituzionale, n. 247 del 2017, che, attraverso una pronuncia interpretativa di rigetto, ha ripristinato le prerogative degli enti locali nell'utilizzo degli avanzi di amministrazione.

Il comma 843 attinge al fondo di cui al comma 122 per ulteriori 2.496,2 milioni di euro per gli anni 2019 e 2020, al fine della copertura degli oneri per la riduzione del concorso alla finanza pubblica delle regioni ordinarie.

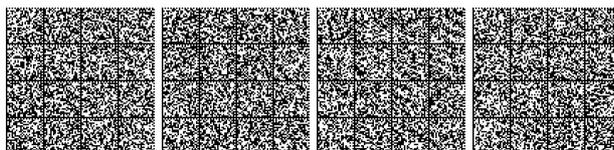
Infine, il comma 890 sottrae al fondo di cui al comma 122 ulteriori 250 milioni di euro nelle annualità dal 2019 al 2032 per la copertura degli oneri di finanziamento in favore delle province delle Regioni ordinarie, destinati a piani di sicurezza per scuole e strade.

2.2.- Una volta detratto quanto previsto dai commi 556, 826, 843 e 890, le «somme residue» a disposizione ammontano a 33,8 milioni di euro per l'anno 2019.

In caso di mancata stipula dell'accordo «in tutto o in parte [...] entro il 31 gennaio 2019», queste somme sono stornate per un diverso impiego.

Segnatamente, sono destinate ad aumentare i contributi statali già previsti ai commi 107, 134 e 139 dell'art. 1 della legge n. 135 del 2018 in favore dei comuni (commi 107 e 139) e delle regioni ordinarie (comma 134), con l'avvertenza che anche le province e le città metropolitane possono beneficiarne.

3.- Per completezza si deve osservare che la regolazione dei rapporti finanziari dello Stato con la Regione Sardegna (e con la Regione Friuli-Venezia Giulia) rappresenta un *unicum* nella legge di bilancio.



Come si è già avuto modo di accennare, infatti, in altre disposizioni della legge di bilancio, lo Stato:

ha dato attuazione all'accordo sottoscritto il 16 novembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta (commi 877, 878 e 879);

ha dato attuazione all'accordo sottoscritto il 19 dicembre 2018 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana (commi da 881 a 886);

ha previsto stanziamenti in favore delle Province autonome di Trento e Bolzano (comma 887);

ha dato esecuzione alle pronunce della Corte costituzionale in tema di finanza locale (comma 832);

ha previsto misure di favore nei confronti delle Regioni ordinarie (comma 843) e degli enti locali (commi 107, 134 e 139).

Le disposizioni indicate in epigrafe sono illegittime e gravemente lesive delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, che ne chiede la declaratoria d'incostituzionalità per i seguenti motivi di

DIRITTO

1.- Premessa. Le disposizioni censurate (e, in particolare, il comma 875 e la Tabella 8) si inseriscono nella complessa vicenda dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna, più volte scrutinata da codesta eccellentissima Corte e nota come «vertenza entrate», che ha visto le attribuzioni costituzionali e statutarie regionali vulnerate a più riprese e per differenti profili dal legislatore statale.

La regione ricorrente ha dovuto riscontrare che anche nella più recente legge di bilancio lo Stato, invece di ripristinare la legalità costituzionale violata, ha nuovamente leso la sua autonomia finanziaria, protraendo e aggravando anche per il nuovo triennio di programmazione economico-finanziaria gli effetti incostituzionali che si erano già prodotti.

Tale circostanza è ancor più grave, alla luce del fatto che lo Stato ha pattuito con l'Unione europea margini finanziari espansivi (il fatto è notorio, *cf.* anche la recentissima ordinanza della Corte costituzionale, n. 17 del 2019) e che il legislatore statale (facendo seguito agli accordi stipulati dall'Esecutivo) ha accolto le richieste di altre autonomie speciali (si vedano i commi 877 - 879 della legge di bilancio per la Regione Valle d'Aosta e 881 - 886 per la Regione Siciliana). A tal proposito e al fine di sgomberare il campo da ogni equivoco, si precisa che la ricorrente non intende certo dolersi delle misure favorevoli avviate nei confronti delle altre autonomie speciali: contenuto del presente gravame non è la contestazione del trattamento favorevole riservato ad altre autonomie (che di per sé non incide sulle attribuzioni costituzionali della ricorrente), ma la rivendicazione delle attribuzioni costituzionali d'autonomia della Regione Sardegna, compromesse, una volta di più, da un trattamento in *malam partem*.

1.1.- Prima di illustrare i motivi di ricorso, però, è necessario riepilogare sinteticamente le vicende principali della «vertenza entrate».

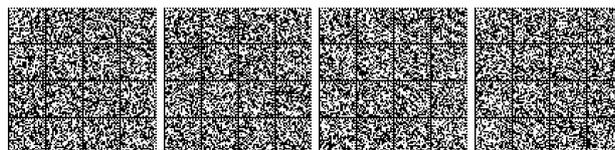
Nel corso dell'estate del 2005, come risulta dal carteggio tra la Ragioneria generale dello Stato e la Regione, il Ministero dell'economia e delle finanze prendeva atto della necessità di una revisione dell'ordinamento finanziario regionale disciplinato dall'art. 8 dello Statuto di autonomia, al fine di rendere attuale lo strumento di garanzia dell'autonomia economico-finanziaria della regione, diventato obsoleto a seguito delle riforme della fiscalità che avevano reso parzialmente inoperativo il meccanismo di compartecipazione alle entrate erariali vigente *illo tempore*.

Proprio in considerazione della palese insufficienza del quadro finanziario delle entrate regionali, riconosciuta espressamente dalla Ragioneria generale dello Stato, con l'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006 il Parlamento modificava l'art. 8 dello Statuto di autonomia, aumentando i canali di compartecipazione fissa alle entrate.

Contestualmente, lo Stato devolveva alla regione ulteriori 25 milioni di euro (comma 835), ma le imponeva il finanziamento integrale del sistema sanitario nazionale sul territorio sardo «senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato» (comma 836) e trasferiva all'ente anche «le funzioni relative al trasporto pubblico locale (Ferrovie Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde) e le funzioni relative alla continuità territoriale» (comma 837).

Il comma 838 fissava un «tetto» progressivo agli oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione del nuovo art. 8 dello Statuto per le annualità 2007 (344 milioni di euro), 2008 (371 milioni di euro) e 2009 (482 milioni di euro), specificando che «la nuova compartecipazione della regione Sardegna al gettito erariale entra a regime dall'anno 2010».

1.2.- Successivamente all'entrata in vigore del riformato art. 8 dello Statuto, sorgeva una vasta controversia tra la Regione e lo Stato, concernente l'esecuzione dello stesso art. 8.



In buona sostanza, il contenzioso, in sintesi, ha riguardato i seguenti profili:

a) l'inerzia e/o il rifiuto dello Stato di dare esecuzione al riformato art. 8 attraverso la stipula di un accordo relativo alla capacità di spesa regionale nel contesto del «Patto di stabilità interno/territoriale». A questo proposito l'eccellentissima Corte (pur dichiarando inammissibile un conflitto proposto dalla regione avverso la nota ministeriale che negava l'accordo sul patto di stabilità ampliando la capacità di spesa della regione) ha accolto le tesi della regione, affermando che la riforma dell'art. 8 dello Statuto non può che riverberarsi immediatamente sull'equilibrio del bilancio regionale, tanto sul lato delle entrate, quanto su quello della spesa (*cf.* sentenza della Corte costituzionale, n. 118 del 2012);

b) l'inerzia e/o il rifiuto dello Stato di liquidare concretamente alla regione le maggiori somme derivanti dal rinnovato regime di compartecipazione, se non previa adozione di norme d'attuazione statutaria. Per questo profilo l'eccellentissima Corte costituzionale, pur nel dichiarare inammissibile un conflitto avverso l'inerzia serbata dallo Stato nel liquidare integralmente tutte le somme dovute, ha rivolto a quest'ultimo un severo monito affinché si attivasse con particolare sollecitudine per dare piena esecuzione al novellato art. 8 (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 95 del 2013);

c) la possibilità per la regione di indicare come attività di bilancio in conto competenza le maggiori entrate derivanti dal riformato art. 8. A tal proposito, l'eccellentissima Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dallo Stato avverso una disposizione di legge regionale che consentiva alla regione di indicare in bilancio quelle somme (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 99 del 2012);

d) l'inclusione di alcune specifiche tipologie di entrate nella clausola residuale di cui alla riformata lettera m) dell'art. 8 (che assegna alla regione i «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici»; su questo profilo, come si dirà di seguito, sono intervenute le norme d'attuazione statutaria, a seguito di accordo in sede di «commissione paritetica»);

e) l'imposizione, da parte del legislatore statale, di contributi di finanza pubblica in capo alla Regione Sardegna, in via unilaterale nonché nelle more dell'effettiva entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione. A tal proposito l'eccellentissima Corte costituzionale ha affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, oneri nelle orme di generali contributi di finanza pubblica possono essere imposti esclusivamente attraverso il metodo pattizio, che deve essere sempre osservato. Inoltre, la Corte ha stabilito che, nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», lo Stato può disporre unilateralmente obblighi di finanza pubblica solo se sono rispettati i seguenti limiti:

i) i vincoli di spesa devono avere ad oggetto non la generale autonomia finanziaria regionale, bensì un ben specifico settore delle funzioni pubbliche regionali, nel quale si intende conseguire risparmi di spesa partitamente indicati (Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2017);

non sono imponibili limiti di finanza pubblica per i settori di attività alla quale lo Stato non concorre almeno in parte (Corte costituzionale, sentenze numeri 341 del 2009 e 133 del 2010);

il vincolo deve comunque consentire l'esercizio dell'autonomia regionale nell'allocazione delle risorse, pur nel rispetto del generale obiettivo di risparmio (Corte costituzionale, sentenza n. 82 del 2007);

il vincolo deve essere temporalmente limitato (Corte costituzionale, sentenza n. 199 del 2012);

non sono consentite proroghe dei vincoli e l'estensione dei contributi di finanza pubblica può intervenire solo attraverso una nuova e integrale valutazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione relativi al settore specifico per il quale rileva (Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2017);

lo Stato può anticipare gli effetti positivi di tali contributi di finanza pubblica attraverso i c.d. «accantonamenti», ma tali somme devono comunque considerarsi nella disponibilità contabile delle regioni e gli stessi accantonamenti non possono protrarsi per un periodo di tempo eccessivo e irragionevole (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 77 del 2015);

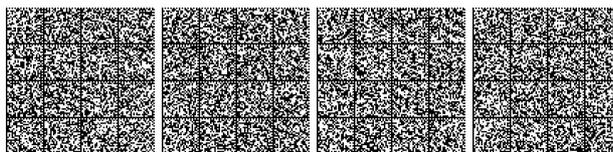
deve sempre essere consentita alle parti la possibilità di intraprendere la via pattizia per regolare, anche a esercizio di bilancio inoltrato, i rapporti di finanza pubblica tra le parti (Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2015);

non sono consentite, se non negli esatti limiti indicati dallo Statuto e dalle norme di attuazione statutaria, riserve erariali, ovverosia prelievi diretti a valere sulle risorse compartecipate (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2012);

gli accordi di finanza pubblica devono essere rispettati (Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2017).

1.3.- Dopo le numerose e significative sollecitazioni di codesta eccellentissima Corte, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Sardegna hanno stipulato in data 21 luglio 2014 un «accordo in materia di finanza pubblica», con il quale si regolavano i seguenti elementi del rapporto economico-finanziario tra Stato e Regione:

i) fissazione del livello massimo di spesa regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 1);



- ii) certificazione del rispetto del patto di stabilità regionale per l'anno 2013 (art. 1, comma 2);
- iii) determinazione dell'obiettivo programmatico per la finanza regionale per l'anno 2014 (art. 2);
- iv) determinazione del vincolo di bilancio per la regione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012 e corrispondente non applicabilità, per la Sardegna, delle non compatibili disposizioni di legge in materia di patto di stabilità (art. 3);
- v) determinazione del sistema di controllo sulla finanza regionale (monitoraggio, certificazione e relative sanzioni (art. 4);
- vi) composizione stragiudiziale del contenzioso in materia di finanza pubblica o, in caso di definizione giurisdiziativa, limitazione degli effetti positivi a favore della regione per un triennio (art. 5);
- vii) recepimento, da parte della regione, delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (art. 6).

Alcune clausole dell'accordo sono state recepite dallo Stato tramite la loro trasposizione nell'art. 42, commi 9-12, del decreto-legge n. 133 del 2014. Ivi si dispone quanto segue:

«9. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in applicazione della normativa vigente e dell'Accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della regione Sardegna, l'obiettivo di patto di stabilità interno della regione Sardegna, di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014. Dall'obiettivo 2014 sono escluse le sole spese previste dalla normativa statale vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia S.p.a.

10. A decorrere dall'anno 2015 la regione Sardegna consegue il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012. A decorrere dal 2015 alla Regione Sardegna non si applicano il limite di spesa di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo. Restano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previsti dai commi 460, 461 e 462 dell'art. 1 della citata legge 24 dicembre 2012, n. 228.

11. Non si applica alla regione Sardegna quanto disposto dagli ultimi due periodi del comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

12. La regione Sardegna nel 2014 non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio 2011-2013. Nell'ambito della certificazione di cui al comma 461 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la regione comunica al Ministero dell'economia e delle finanze il rispetto del predetto limite».

Successivamente, nel dicembre del 2015, lo Stato e la Regione sono addivenuti a una seconda intesa, recante «accordo [...] per il coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del procedimento di attuazione dell'art. 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3». Con tale intesa lo Stato e la Regione hanno eliminato alcuni residui elementi d'incertezza concernenti il catalogo delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello Statuto (in particolare per quanto concerne le entrate derivanti da giochi e scommesse e la compensazione per la perdita di gettito derivante dalla soppressione della tassa sulle concessioni governative per le patenti di guida; *cf.* articoli 1 e 2 dell'intesa) e hanno convenuto 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).

Contestualmente, la «commissione paritetica» ai sensi dell'art. 56 dello Statuto regionale ha licenziato il testo delle norme di attuazione del novellato art. 8 dello Statuto speciale, recepito dal decreto legislativo n. 114 del 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 27 giugno 2016, n. 148.

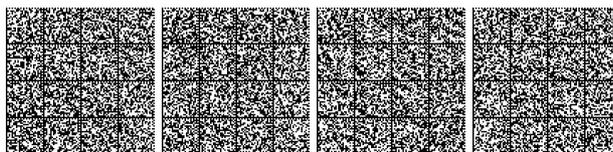
1.4.- Nelle more della stipula dell'accordo, però, la Regione Sardegna è stata sottoposta a contributi di finanza pubblica sempre crescenti, alcuni dei quali imposti non in via temporanea, bensì senza limiti di tempo.

In particolare, non prevedono limiti di tempo i seguenti accantonamenti:

l'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012, l'art. 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012 e l'art. 1, comma 481 della legge n. 147 del 2013 hanno determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 475.998.000;

l'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 1.428.404.000;

l'art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011 ha determinato per il periodo 2012-2017 contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 903.303.000.



Sono invece temporanei (con scadenza nell'anno 2018 compreso), i seguenti accantonamenti:

l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013 ha imposto contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 229.604.000 per il periodo 2014-2017;

l'art. 1, comma 400, della legge n. 190 del 2014 ha imposto contributi di finanza pubblica pari a complessivi € 291.000.000 per il periodo 2015-2017.

1.5.- Nonostante l'apparente chiusura in via pattizia, la «vertenza entrate» si è immediatamente riaperta, e non certo per responsabilità dell'odierna ricorrente.

Appena diciassette mesi dopo la stipula e quindici mesi dopo il suo recepimento da parte del legislatore statale, la legge di bilancio per l'anno 2016 (legge n. 208 del 2015), al comma 680, ha imposto nuovi contributi di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna, senza far precedere tale imposizione dalla revisione dell'accordo di finanza pubblica.

Con la legge di bilancio successiva, poi, lo Stato ha ulteriormente definito e aggravato tale obbligo.

La regione, ritenendo che fosse stata così violata la Costituzione, anche in riferimento all'accordo di finanza pubblica stipulato in data 21 luglio 2014 e successivamente recepito dal legislatore regionale, impugnava l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, nonché l'art. 1, commi 392 sgg., della legge n. 232 del 2016.

In particolare, deduceva la regione, la clausola di cui all'art. 3 dell'accordo di finanza pubblica del 21 luglio 2014 (a tenor del quale «a decorrere dall'anno 2015 [...] la Regione Sardegna si impegna a garantire il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012») aveva determinato il modo in cui la regione contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali. Per tale motivo la regione confidava nella stabilità del quadro regolatorio dei rapporti economico-finanziari, con esclusione di nuovi oneri imposti dallo Stato per almeno un triennio (periodo che rappresenta l'arco di tempo di ordinaria programmazione di bilancio ai sensi della legge di contabilità pubblica).

Nella sentenza n. 154 del 2017, l'eccellentissima Corte ha chiarito quale sia il regime dei rapporti di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione Sardegna a seguito della stipula del menzionato accordo di finanza pubblica.

In estrema sintesi, in quella sentenza è stato affermato che:

l'accordo del 21 luglio 2014 «non escludeva affatto la possibilità di imporre ulteriori contributi al risanamento finanziario, purché fosse rispettato il metodo pattizio, nella specie garantito con la previsione di apposite intese da concludere con tutte le autonomie speciali, inclusa la Regione Sardegna»;

per tale ragione, il legislatore statale può chiamare le regioni autonome, compresa la ricorrente, a nuovi contributi di finanza pubblica, ma solo «previa intesa» con le medesime autonomie;

fissato l'obiettivo di finanza pubblica da raggiungere anche con il coinvolgimento delle autonomie speciali, queste ultime non hanno «potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione» e, dunque, di sottrarsi all'interlocuzione con lo Stato al fine di concordare il proprio contributo di finanza pubblica, in quanto «il principio di leale collaborazione [...] richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'ineffabile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche»;

l'accordo di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione Sardegna «va ascritto al cosiddetto coordinamento dinamico della finanza pubblica, concernente le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima, come tali soggette a periodico adeguamento».

1.6.- Alla luce di tali statuizioni, già prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 2015, la Regione Sardegna chiedeva allo Stato di addivenire alla stipula di un nuovo accordo di finanza pubblica, specificamente rivolto al triennio 2017-2019 o al successivo triennio 2018-2020.

In particolare, per limitarsi alle interlocuzioni intervenute nell'ultimo anno, si può ricordare che, con nota del 24 marzo 2017, prot. n. 2111, indirizzata al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell'economia e delle finanze, per la coesione territoriale e per gli affari regionali, il Presidente della regione ricordava che nei giorni 16 febbraio e 17 marzo 2017 si erano avute interlocuzioni tecniche tra l'assessore regionale al bilancio e il sottosegretario di Stato con delega agli affari regionali al fine di definire le linee di una nuova intesa tra Stato e Regione che subentrasse a quella stipulata in data 21 luglio 2014, destinata a esaurire i propri effetti con l'esercizio di bilancio 2017. A tal proposito, la regione chiedeva che si tenesse una riunione al fine di definire l'accordo di finanza pubblica per il successivo triennio. Tale richiesta è rimasta inevasa.

La medesima richiesta è stata rinnovata con nota prot. n. 1010 del 5 aprile 2017 dell'Assessore regionale al bilancio, indirizzata al sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.



Successivamente, con nota prot. 3930 del 12 giugno 2017, il Presidente della regione ha nuovamente prospettato al Governo la necessità di addivenire a un'intesa in materia di contributo di finanza pubblica, facendo presente che:

«la Sardegna, diversamente dalle altre regioni italiane, non ha ancora ripreso un sentiero di crescita economica dopo la forte crisi che ha investito l'Italia dal 2009 e mostra la maggiore riduzione del PIL tra tutte le aree territoriali (-11.3% tra il 2008 e il 2015)»;

«a partire dal 2012 (primo anno di applicazione degli accantonamenti di finanza pubblica) sono stati sottratti alla disponibilità della regione 3,3 miliardi di euro di entrate proprie stabilite dalle norme statutarie»;

«a legislazione vigente permangono contributi di finanza pubblica, sotto la forma di accantonamenti a valere sulle entrate tributarie erariali compartecipate, dichiarati incostituzionali perché si protraggono senza un limite temporale o istituiti per il contenimento della spesa sanitaria che la Regione Sardegna finanzia in proprio»;

«a partire dal 2018 la Sardegna chiede di rientrare in possesso di tali quote di entrate spettanti alla regione, in modo da superare il regime degli accantonamenti nel quadro di un nuovo accordo di finanza pubblica che tenga conto della capacità fiscale e contributiva dei diversi territori italiani».

Infine, con successiva nota prot. n. 5870 del 1° settembre 2017, il Presidente della regione rivolgeva nuovamente un appello al Governo, al fine di recepire (almeno alcune del)le richieste regionali, tenendo in conto (almeno alcune del)le statuizioni rese da codesta eccellentissima Corte nel vasto contenzioso in tema di finanza pubblica intervenuto tra le parti del presente giudizio. Anche quell'appello è rimasto inascoltato.

1.7.- Successivamente, l'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha disposto che «[n]ell'anno 2019, nelle more della definizione dei complessivi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Sardegna che tenga conto, tra l'altro, delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015 e n. 154 del 2017, anche in considerazione del ritardo nello sviluppo economico dovuto all'insularità, è riconosciuto alla Regione Sardegna un contributo pari a 15 milioni di euro.». Anche questa disposizione è stata impugnata dalla ricorrente, per violazione delle sue attribuzioni in materia finanziaria, nonché per violazione del principio di leale collaborazione.

L'eccellentissima Corte costituzionale ha accolto il ricorso con la recentissima e fondamentale sentenza n. 6 del 2019, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione».

Si tornerà su quest'ultima decisione *infra*. Sin d'ora, però, si deve ricordare che, con tale sentenza, codesta eccellentissima Corte ha affermato che il legislatore statale, nel regolare i rapporti finanziari con la Regione Sardegna:

non può ritardare l'esatta e piena esecuzione delle precedenti sentenze della medesima Corte;

nelle more della stipula dell'intesa non solo non può imporre ingiustificati sacrifici alla ricorrente, ma deve anche anticipare gli effetti della stipulanda intesa, sulla base dei criteri definiti desumibili dalla Costituzione e dai principi fondamentali dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali;

deve ispirare tanto gli atti amministrativi e le interlocuzioni con la regione quanto gli atti legislativi ai principi di chiarezza e trasparenza nell'elaborazione e rappresentazione dei dati finanziari e di bilancio.

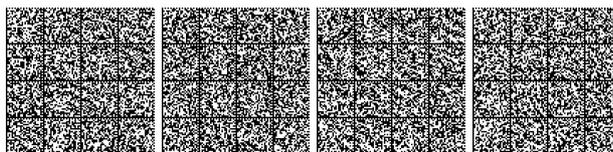
Questi principi, come si vedrà, sono stati di bel nuovo disattesi dalla legge n. 145 del 2018.

2.- Quanto all'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018, limitatamente alle parole da «e che garantiscano, in ogni caso» alla fine del comma, e all'annessa tabella 8.

Violazione degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna; violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, del principio dell'equilibrio dinamico di bilancio ex art. 81 della Costituzione, del principio del buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 della Costituzione, del principio di leale collaborazione ex art. 117 della Costituzione e dell'art. 136 della Costituzione, in riferimento agli articoli 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna, nonché agli articoli 117 e 119 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale, n. 3 del 2001. Come si è già detto in narrativa, l'art. 1, comma 875, della legge n. 145 del 2018, in una con la tabella n. 8, disciplina il contributo delle Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia alla finanza pubblica per il triennio 2017-2019.

2.1.- Detta disposizione ha una ben singolare impostazione: esordisce affettando un formale ossequio al principio dell'accordo tra lo Stato e le due Regioni, ma subito precisa che, comunque, l'accordo deve «garantire in ogni caso, il concorso complessivo alla finanza pubblica di cui al secondo periodo» del medesimo comma.

Il secondo comma disciplina l'eventualità in cui le parti non pervengano alla stipula dell'accordo «entro il 31 gennaio 2019», circostanza che si è puntualmente verificata.



Sulle ragioni per le quali non si è stipulato l'accordo si tornerà *infra* (sub par. 2.5).

Subito, però, si devono illustrare gli effetti prodotti dalla previsione in esame.

Dispone il secondo periodo dell'art. 875 che «il contributo complessivo alla finanza pubblica per gli anni dal 2019 al 2021 è determinato in via provvisoria negli importi indicati nella tabella 8 allegata alla presente legge, quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico, salva diversa intesa con ciascuno dei predetti enti entro l'esercizio finanziario di riferimento». Il periodo successivo aggiunge che «gli importi della predetta tabella 8 possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordi stipulati tra le regioni interessate entro il 30 aprile di ciascun anno, da comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 maggio del medesimo anno».

Come si vede, la legge consente alle parti di stipulare un accordo di finanza pubblica, ma tale accordo è formalmente e sostanzialmente vincolato nel quantum. L'intesa con le regioni autonome, dunque, ove sia adottata, è preordinata al solo riparto dell'onere tra le autonomie, alle quali, però, non è riconosciuto alcun potere di intervento sul quantum complessivo del contributo.

Tale *modus procedendi* è illegittimo, in quanto violativo del principio di leale collaborazione, nella misura in cui, di fatto, azzerava gli spazi disponibili al confronto tra lo Stato e le Regioni sul contributo regionale alla finanza pubblica. La soppressione di ogni spazio di autonomia economico-finanziaria determina ipso iure la violazione degli articoli 7 e 8 dello Statuto regionale e 117 della Costituzione, anche in riferimento alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto rappresenta un'ingiustificata e irragionevole lesione delle attribuzioni regionali in materia finanziaria ed esorbita dall'ambito competenziale dello Stato che, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, deve limitarsi a dettare i principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», senza poter determinare iussum principis, addirittura numericamente, il contenuto delle relazioni finanziarie con le regioni. La manifesta impossibilità per la regione di addivenire a un accordo che le riconosca maggiori spazi, determinata dal contributo di finanza pubblica previsto unilateralmente dal legislatore statale, poi, determina anche la violazione delle attribuzioni amministrative regionali in materia finanziaria, tutelate non solo dagli articoli 7 e 8 dello Statuto, ma anche dall'art. 119 della Costituzione, ancora in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Quanto sin qui dedotto trova conferma nella giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia.

Nella sentenza n. 154 del 2017, codesta eccellentissima Corte costituzionale ha stabilito che:

va «ribadito che - ancora per costante giurisprudenza costituzionale - i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso, tuttavia, come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)»;

«tale meccanismo può essere derogato dal legislatore ordinario, fino a che gli statuti o le norme di attuazione lo consentono (sentenza n. 23 del 2014; seguita dalle sentenze n. 19, n. 46, n. 77, n. 82, n. 238, n. 239 e n. 263 del 2015, n. 40 e n. 155 del 2016)»;

«Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto speciale, quantificando, come nella specie, l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 19 del 2015)».

Alla luce di tali affermazioni di principio, l'eccellentissima Corte è pervenuta a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione scrutinata con la predetta sentenza n. 154 del 2017, affermando che essa si sarebbe dovuta leggere nel senso di consentire allo Stato e alle Regioni autonome interessate di modificare anche il quantum complessivo del contributo richiesto al comparto delle autonomie.

Tale possibilità ermeneutica, però, non è consentita dalla previsione qui impugnata, che, come si è visto, a più riprese insiste sull'invarianza del gettito complessivo nel triennio di programmazione.

Per vero, lo stesso orientamento era stato già seguito dall'eccellentissima Corte, nella sentenza n. 19 del 2015, nella quale si era affermato che la determinazione unilaterale preventiva del contributo delle autonomie speciali alla manovra può essere «conforme a Costituzione», purché siano rispettati i «termini appresso specificati relativamente al carattere delle trattative finalizzate all'accordo».

Tali termini sono i seguenti:

i) deve sussistere un «margine di negoziabilità» del contributo delle Regioni autonome;

ii) tale margine di negoziabilità non può limitarsi (come accade nel caso di specie) «ad una rimodulazione interna tra le varie componenti presenti nella citata tabella relative alle diverse autonomie speciali, con obbligo di integrale compensazione tra variazioni attive e passive», per l'ovvia considerazione che «ogni margine di accordo compor-



tante un miglioramento individuale dovrebbe essere compensato da un acquiescente reciproco aggravio di altro ente, difficilmente realizzabile», sicché «il meccanismo normativo [...] sarebbe sostanzialmente svuotato dalla prevedibile indisponibilità di tutti gli enti interessati ad accollarsi l'onere dei miglioramenti destinati ad altri e, conseguentemente, sarebbe lesivo del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria regionale»;

iii) «lo strumento dell'accordo», invece, deve servire a «determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante»;

iv) proprio a tale proposito la Corte ha richiamato la «prassi» e la «morfologia degli ultimi accordi stipulati in questa materia tra Governo ed autonomie speciali (Accordo tra il Governo e la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana del 9 giugno 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna del 21 luglio 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 28 ottobre 2014)»;

v) «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»;

vi) in conclusione, «l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale».

Nel caso di specie, come già detto, non ci sono spazi per una rimodulazione dei carichi finanziari previsti in capo alle regioni, sicché la disposizione in esame non può che essere dichiarata illegittima per i segnalati vizi. Si aggiunga che il comma 875 nemmeno consente alla regione di recuperare spazi d'autonomia in ambiti diversi rispetto a quello dei rapporti economico-finanziari, ad esempio nel campo dell'imposizione tributaria o della finanza locale, come l'eccellentissima Corte ha suggerito al legislatore, menzionando le «diverse componenti delle relazioni finanziarie» che «trascendono la misura del concorso regionale».

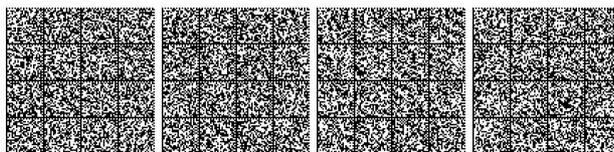
In conclusione, la via pattizia è formalmente menzionata, ma sostanzialmente impedita dal comma impugnato, che deve essere annullato in una con l'annessa «Tabella 8».

2.2.- Come si è visto in narrativa, il contributo di finanza pubblica previsto dalla disposizione in esame è temporaneamente definito e limitato a un triennio. Anche in questo caso, però, dietro la forma del dictum legislativo si cela una ben diversa sostanza della configurazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la ricorrente.

Le Regioni e le Province autonome sono onerate dei contributi di finanza pubblica aggravati dalla previsione degli «accantonamenti» (ovverosia delle trattenute operate dallo Stato a valere sulle entrate erariali compartecipate) sin dal 2011. I contributi imposti alla regione sono costantemente aumentati. Si è passati dai circa 160 milioni di euro previsti tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 (*cf.* art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011; art. 35, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012; art. 4, comma 11, del decreto-legge n. 16 del 2012) agli oltre 684 milioni di euro imposti nel 2018. Ciò sta a significare che il legislatore statale, anche attraverso tecniche legislative più volte stigmatizzate da codesta eccellentissima Corte costituzionale (come l'allungamento, anno per anno, della durata dei contributi inizialmente imposti: *cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 2017, par. 4.6.2.2) ha eluso il principio della temporaneità dei contributi di finanza pubblica. Tale elusione si produce e si aggrava ulteriormente anche nel caso di specie, in quanto protrae i contributi di finanza pubblica per ulteriori 3 anni, sino al 2020, per un ammontare particolarmente elevato.

Risulta violato - si ribadisce - il principio di temporaneità delle imposizioni economico-finanziarie. Tale circostanza costituisce elemento sintomatico della violazione degli articoli 117 della Costituzione e 7 e 8 dello Statuto sardo.

Per costante giurisprudenza costituzionale, lo Stato può imporre in via autoritativa contributi straordinari di finanza pubblica alle regioni ordinarie e alle autonomie speciali, ma solo in presenza di un'ulteriore condizione: che il contributo richiesto sia imposto per un periodo di tempo limitato e ragionevole. Nella sentenza n. 193 del 2012, ad esempio, codesta eccellentissima Corte costituzionale ha ricordato di essersi «espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, sul presupposto - richiesto dalla propria costante giurisprudenza - che [sono legittime] le norme che “si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa



corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)».

Ove tale limite non sia rispettato, il contributo di finanza pubblica imposto alle regioni costituisce disposizione «di dettaglio» in una materia affidata alla competenza legislativa concorrente, ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, con la conseguenza ch’essa esorbita dall’ambito competenziale riconosciuto al legislatore statale.

Per tale ragione, il contributo di finanza pubblica imposto con il comma in esame, eludendo l’obbligo di temporaneità delle misure restrittive di finanza pubblica più volte sancito dall’eccellentissima Corte costituzionale, è violativo dell’art. 117, comma 3, della Costituzione, per avere lo Stato debordato dall’ambito di competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», nonché degli articoli 7 e 8 dello Statuto sardo, che tutelano l’autonomia finanziaria della regione.

2.3.- Il comma in esame è anche violativo degli articoli 3, 81, 97 e 136 della Costituzione, in relazione alle attribuzioni di autonomia statutaria e costituzionale della ricorrente in materia economico-finanziaria, *ex* articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 118 della Costituzione.

Lo stesso legislatore statale stabilisce che l’accordo con la regione ricorrente deve tenere «conto anche delle sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 13 maggio 2015, n. 154 del 4 luglio 2017 e n. 103 del 23 maggio 2018». Ciò sta a significare che gli «spazi finanziari» disponibili dovrebbero consentire:

di rimuovere il contributo di finanza pubblica previsto dall’art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, in ossequio a quanto stabilito dall’eccellentissima Corte nella sentenza n. 77 del 2015;

di consentire alla regione di concorrere, previa intesa, al contributo di finanza pubblica previsto per l’intero comparto delle regioni e delle province autonome dagli articoli 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 132 del 2016, come prospettato dall’eccellentissima Corte nelle sentenze numeri 154 del 2017 e 103 del 2018.

Ebbene, è del tutto evidente che, a fronte dei dati numerici inseriti nella Tabella 8, la legge impugnata ha assegnato alle parti un obiettivo impossibile.

Valga il vero.

Per gli anni 2019, 2020 e 2021, sono tuttora imposti sulla regione i seguenti contributi di finanza pubblica (correlati dal meccanismo degli accantonamenti sulle partecipazioni):

148,5 milioni di euro derivanti dagli articoli 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011; dall’art. 35, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012; dall’art. 4, comma 11, del decreto-legge n. 16 del 2012;

101,7 milioni di euro derivanti dagli articoli 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012, 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012; 1, comma 481, della legge n. 147 del 2013;

285,3 milioni di euro derivanti dall’art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Ne viene un totale di 535,5 milioni di euro (tanto risulta dal decreto ministeriale MEF 10 ottobre 2018, che ha definito l’ammontare di tutti i contributi richiesti alla Regione per l’esercizio di bilancio appena passato).

Secondo le indicazioni del comma impugnato, da questa somma:

deve essere sottratto il contributo di finanza pubblica *ex* art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, pari a 285 milioni di euro l’anno;

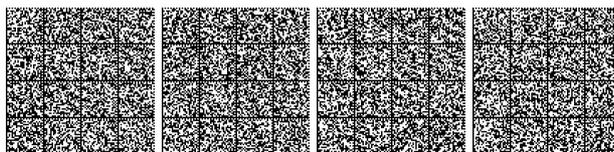
dovrebbe essere aggiunta la quota spettante alla regione dei contributi di cui alle leggi n. 208 del 2015 e 232 del 2016, pari a 219 milioni di euro l’anno (questa cifra si evince dalla proposta formulata dalla PCM alla Regione Sardegna concernente i contributi ora menzionati, *cf*: Nomta della PCM - DAR prot. n. 1834 del 31 gennaio 2017).

Al netto delle sole decisioni assunte dallo Stato, dunque, i contributi richiesti dalla disposizione qui impugnata sarebbero pari a 468,7 milioni di euro.

Si tratta di una cifra ben minore di quella imposta dalla Tabella 8, pari a € 536 milioni di euro, dunque con una differenza di circa 67,3 milioni di euro.

Si badi: tale calcolo è formulato secondo il peggiore scenario immaginabile, nel contesto della presente controversia, per la regione Sardegna. Il contributo di 219 milioni di euro sopra ipotizzato, infatti, è stato calcolato recependo acriticamente la proposta elaborata da parte dell’Amministrazione statale. Tale proposta, però, in ossequio al principio di leale collaborazione, deve essere oggetto di franca contrattazione tra le parti, anche in ragione dei criteri guida per la determinazione del concorso alla finanza pubblica elencati nella predetta sentenza della Corte costituzionale, n. 6 del 2019, sicché potrebbe anche modificarsi in senso più favorevole per la regione.

In altri termini: le somme che devono essere «scorporate» dal contributo sinora imposto alla regione sono certe, mentre quelle che devono essere «sommate» sono incerte.



Nondimeno, anche a voler prendere per buona l'ipotesi di parte statale, gli spazi finanziari previsti dalla normativa censurata sarebbero certamente insufficienti.

Ne consegue che, dato che il contributo complessivo previsto dal comma in esame non può essere modificato, è evidente che il legislatore statale, con la disposizione in esame, ha aumentato l'imposizione complessiva a carico della finanza regionale e si è sottratto all'esecuzione della sentenza della Corte costituzionale, n. 77 del 2015, in quanto difettano gli spazi finanziari per poter «assorbire» la doverosa soppressione del contributo di finanza pubblica ex art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Alla luce di quanto sin qui osservato, è evidente che la disposizione in esame, in una con la Tabella 8:

viola il principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, nella misura in cui regola i rapporti finanziari tra Stato e Regione Sardegna in maniera palesemente contraddittoria con gli obiettivi prefissati dallo stesso legislatore statale;

viola il principio del buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 della Costituzione e il principio di leale collaborazione ex art. 117 della Costituzione, atteso che mette i competenti organi e uffici statali e regionali nella condizione di dover raggiungere un accordo di finanza pubblica le cui basi legislative sono inconciliabili con le finalità stabilite tanto dalla legge quanto dai principi costituzionali;

viola l'art. 136 della Costituzione che regola gli effetti del «giudicato costituzionale» e impone al legislatore statale di «provvedere nelle forme costituzionali» a dare esecuzione alle sentenze dell'eccellentissima Corte, in quanto il legislatore statale si sottrae di bel nuovo all'onere di dare applicazione alla sentenza della Corte costituzionale, n. 77 del 2015;

viola gli articoli 7 e 8 dello Statuto sardo nonché gli articoli 117 e 119 della Costituzione, che tutelano l'autonomia economico-finanziaria regionale, qui illegittimamente compressa.

2.4.- Si è visto *supra* che il comma 875 e la tabella 8 sono intimamente contraddittori, in quanto prevedono l'esecuzione della sentenza della Corte costituzionale, n. 77 del 2015, ma negano gli adeguati «spazi finanziari» necessari per provvedervi.

Occorrono, però, due ulteriori precisazioni.

2.4.1.- In primo luogo, quelle derivanti dalla sentenza n. 77 del 2015 non sono le uniche somme che la Regione Sardegna deve recuperare a seguito di una pronuncia dell'eccellentissima Corte costituzionale.

Non vanno dimenticate, infatti, le sentenze numeri 205 del 2016 e 84 del 2018, con cui l'eccellentissima Corte ha affermato l'obbligo del legislatore statale di disporre la riallocazione delle risorse non più destinate alle province e intese a finanziare le funzioni non più svolte da quegli enti intermedi, riallocazione da effettuare in favore degli enti subentranti, tra i quali è la ricorrente.

Secondo le elaborazioni degli uffici competenti prodotte secondo i criteri stabiliti dalla Commissione affari finanziari della conferenza delle regioni, che si depositano in giudizio, le risorse che devono essere riallocate in favore della Regione Sardegna ammontano a circa 33 milioni di euro annui per le annualità 2016, 2017 e 2018.

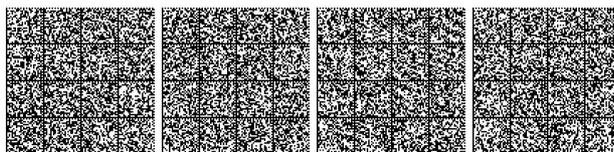
Nemmeno in questo caso, però, il legislatore statale si è premunito di approntare le necessarie risorse finanziarie. Anche per questo profilo, dunque, risultano evidenti i vizi sopra illustrati di violazione dell'art. 3, 97 e 136 della Costituzione, in riferimento alle attribuzioni statutarie e costituzionali della ricorrente in materia finanziaria, ex articoli 7 e 8 dello Statuto nonché ex articoli 117, comma 3, e 119 della Costituzione.

2.4.2.- La recentissima sentenza n. 6 del 2019 ha nuovamente precisato le modalità attraverso le quali sia lo Stato sia le regioni e le province autonome devono dare esecuzione alle pronunce di codesta eccellentissima Corte costituzionale.

In particolare, si è ribadito «il principio, secondo cui gli oneri conseguenti alle pronunzie di incostituzionalità adottate in subiecta materia possono essere traslati su esercizi successivi laddove quello in corso non consenta proficue rimodulazioni conformi all'art. 81 Cost. e agli altri precetti costituzionali di ordine finanziario (sentenze n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015)».

Nondimeno, «le diacroniche rimodulazioni derivanti dalle pronunzie di questa Corte non possono essere rinviate *ad libitum*, ma devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia».

Le «pronunzie adottate nella materia finanziaria», infatti, «ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale».



A tal proposito, «in presenza di un difetto di copertura di spese obbligatorie accertato in sede di giudizio costituzionale, è stato statuito che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione - pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria - viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il «rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili» (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale (in tal senso anche sentenze n. 188 del 2016 e n. 250 del 2013)».

In questo senso, «è proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'art. 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali».

Alla luce delle indicazioni della sentenza della Corte costituzionale, n. 6 del 2019, è doveroso concludere nel senso che la mancata ottemperanza alle menzionate sentenze numeri 77 del 2015, 205 del 2016 e 84 del 2018 costituisce elemento sintomatico della violazione non solo dell'art. 136 della Costituzione, ma anche dell'art. 81 della Costituzione, atteso che l'illegittima imposizione di un contributo di finanza pubblica alle regioni e la mancata riassegnazione delle risorse per le ex funzioni provinciali equivalgono, in termini contabili, a un «difetto di copertura» nel bilancio dello Stato, che il legislatore statale dovrebbe sanare secondo il «principio di priorità», ovvero «entro la prima manovra di finanza pubblica utile».

Anche tale vizio, ovviamente, è censurabile in questa sede, in quanto - per le ragioni più volte illustrate - ridonda in compressione delle attribuzioni regionali in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, della Costituzione), copertura delle funzioni pubbliche di competenza (art. 119 della Costituzione), speciale autonomia finanziaria della Sardegna (articoli 7 e 8 dello Statuto).

2.5.- Gli articoli 117, comma 3, e 119 della Costituzione e gli articoli 7 e 8 dello Statuto, ancora in riferimento al principio del rispetto del giudicato costituzionale e dell'equilibrio dinamico di bilancio, sono violati (con illegittima compressione dell'autonomia finanziaria regionale) anche per un altro profilo.

La menzionata sentenza della Corte costituzionale, n. 6 del 2019, ha affermato che il legislatore statale, nelle more della stipula dell'accordo di finanza pubblica, non può imporre all'odierna ricorrente oneri sostanzialmente «espropriativi» delle risorse finanziarie regionali. Al contrario, «fermo restando l'istituto dell'accordo come principale strumento attuativo del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomia speciale nella materia finanziaria e - conseguentemente - impregiudicata la possibilità che la trattativa tra Stato e Regione autonoma Sardegna possa riprendere con immediato esito costituzionalmente conforme, deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi, nel corso dell'esercizio 2019, gli effetti dell'accordo in itinere nel caso in cui quest'ultimo non venga stipulato con analoga tempestività».

È la stessa sentenza a illustrare in che modo deve essere definito questo «tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo» che «anticipi» gli effetti positivi dell'accordo:

«nella determinazione di tale concorso gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione - al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento - sono ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza di questa Corte» e sono i seguenti:

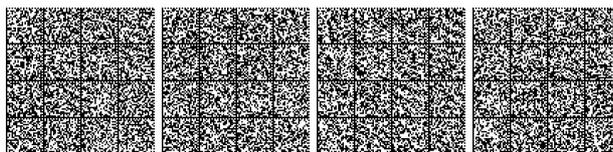
- i) «andamento storico delle entrate e delle spese della regione, antecedente all'entrata in vigore della legge n. 42 del 2009»;
- ii) «dimensione della finanza regionale rispetto alla finanza pubblica complessiva»;
- iii) «funzioni esercitate e relativi oneri»;
- iv) «svantaggi strutturali permanenti», relativi in particolare a «costi dell'insularità» e «reddito pro capite» rispetto alla media nazionale;
- v) valore medio dei contributi di finanza pubblica imposti al comparto delle autonomie;
- vi) costi di «finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali»;
- vii) principio dell'equilibrio dinamico di bilancio.

Secondo quanto illustrato dai competenti uffici regionali, in applicazione delle «linee guida» dettate da codesta eccellentissima Corte, lo Stato avrebbe dovuto determinare in favore della Regione Sardegna un ulteriore contributo, tale da consentire alla regione di recuperare uno svantaggio strutturale che si compone (quantomeno) delle seguenti voci:

660 milioni di euro di costi aggiuntivi da trasporto marittimo;

432 milioni di euro per assenza di rete di metanodotto;

minori entrate in ragione di un FIL pro capite pari a poco più del 70% della media nazionale.



Così però non è accaduto: il comma 875 e la tabella 8 non stanziavano risorse adeguate a tale «ragionevole contributo». Ne consegue che lo Stato ha regolato i rapporti finanziari con la regione in maniera illegittima, irragionevole e contraria ai chiarissimi ditta di codesta eccellentissima Corte, in violazione degli articoli 117, comma 3, 119 e 136 della Costituzione, nonché degli articoli 7 e 8 dello Statuto.

3.- Quanto all'art. 1, comma 126, della l. n. 145 del 2018. Violazione degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna; violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; violazione del principio di leale collaborazione ex art. 117 della Costituzione. Come si è visto in narrativa, l'art. 1, comma 126, della legge n. 145 del 2018 stanziava alcune risorse da devolvere alle Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia «nell'ambito degli accordi tra lo Stato e le regioni a statuto speciale di cui al comma 875» (sopra esaminato), da destinare a «investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade».

Si prevede, altresì, che, «in caso di mancata conclusione, in tutto o in parte, degli accordi di cui al comma 875 entro il termine del 31 gennaio 2019», le somme sono destinate ad altri interventi, anche a favore delle regioni ordinarie, dei comuni, delle province e delle città metropolitane.

Tale disposizione è incostituzionale per una pluralità di profili.

3.1.- In primo luogo, è violata l'autonomia finanziaria regionale, tutelata dagli articoli 117, comma 3, e 119 della Costituzione, nonché 7 e 8 dello Statuto, in quanto al legislatore statale non è concesso prevedere trasferimenti alle regioni con destinazione vincolata, ove tale destinazione rientri nelle competenze regionali.

A tal proposito è maturato un orientamento giurisprudenziale pacifico, nel senso che «questa Corte ha stabilito, con giurisprudenza univoca e costante, che la legittimità della destinazione di fondi a finalità specifiche, operata da leggi dello Stato, è condizionata dalla finalizzazione dei finanziamenti ad opere o servizi di competenza statale. Al riguardo la Corte ha affermato: «La finalizzazione a scopi rientranti in materia di competenza residuale delle regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali» (sentenza n. 231 del 2005; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 118 del 2006, n. 424 del 2004, n. 370 del 2003)» (così la sentenza della Corte costituzionale, n. 105 del 2007).

Per tale ragione, la disposizione impugnata è illegittima nella parte in cui devolve le risorse stanziata a finalità specifiche, di competenza regionale. Tale vizio deve essere sanato con un intervento ablativo, limitato:

al primo periodo, dopo le parole «comma 122», alle parole «, finalizzato»;

ancora al primo periodo, dopo le parole «di cui al comma 875», alle parole «a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade».

3.2.- Gli articoli 117, comma 3, e 119 della Costituzione e 7 e 8 dello Statuto, insieme al principio di leale collaborazione sono violati anche per un diverso profilo.

Come si è detto, in caso di mancato accordo le somme sono stornate verso altri impieghi e, in particolare, a vantaggio anche di altri enti, diversi dalle due regioni autonome indicate dal comma 875.

La disposizione impugnata, dunque, non garantisce la ricorrenza nel caso in cui il termine decorra infruttuosamente, nonostante la regione si sia offerta al dialogo con lo Stato in pieno spirito collaborativo.

Secondo la costante giurisprudenza di codesta eccellentissima Corte costituzionale, «il principio di leale collaborazione [...] “richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'indefettibile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche”» (così ex plurimis la sentenza della Corte costituzionale, n. 154 del 2017).

Al dovere di collaborazione non può che fare da contrappunto la necessità di tutelare una parte rispetto alle c.d. «condotte di blocco» (più volte sanzionate dall'eccellentissima Corte) dell'altra. Tanto, però, non accade nel caso di specie. La struttura della norma, infatti, consente allo Stato di recuperare piena potestà di destinazione delle risorse stanziata pel solo fatto che il termine indicato dalla legge decorra infruttuosamente, così alterando l'equilibrio tra le parti che è garantito dal principio di leale collaborazione.

A tal proposito, come già osservato *supra*, codesta eccellentissima Corte costituzionale ha costantemente affermato che le disposizioni che regolano i rapporti di finanza pubblica tra Stato e Regioni autonome rinviando alla stipula di un'intesa possono disciplinare il caso di mancato conseguimento dell'accordo attraverso una norma che «deve sempre avere una valenza provvisoria in relazione all'auspicato raggiungimento dell'intesa in tempi utili alle future manovre» (sent. n. 19 del 2015), anche in ragione del fatto che «il contributo collaborativo dello Stato in sede istruttoria e nella sede collegiale della Conferenza non può ridursi alla merci attesa della scadenza del termine» (sent. n. 39 del 2013).



In questo senso, «la determinazione unilaterale» dei rapporti finanziari «deve essere concepita come rimedio ultimo per assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio» (sent. n. 19 del 2015), mentre nel caso di specie essa è disposta automaticamente, senza presupporre alcuna responsabilità regionale e in senso irragionevolmente punitivo nei confronti delle due regioni autonome contemplate dal comma 875.

Non basta. Codesta eccellentissima Corte ha costantemente affermato che la centralità dell'accordo di finanza pubblica tra Stato e autonomie speciali è tale che «le risorse disponibili [...] ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato».

Tale possibilità, però, è irragionevolmente negata nel caso di specie. Per soprammercato, questa previsione è ancor più lesiva delle attribuzioni della ricorrente proprio perché le risorse in oggetto vengono stornate a favore di altri enti, addirittura estranei all'ambito territoriale regionale.

3.3.- Per queste ragioni, devono essere dichiarati incostituzionali i periodi secondo e terzo del comma 126, nella parte in cui prevedono (a seguito della novellazione *ex art. 11-bis* del decreto-legge n. 135 del 2018) che «in caso di mancata conclusione, in tutto o in parte, degli accordi di cui al comma 875 entro il termine del 15 marzo 2019, le somme del fondo di cui al primo periodo non utilizzate sono destinate, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da raggiungere entro il 20 febbraio 2019, ad incrementare i contributi di cui ai commi 134 e 139, includendo tra i destinatari anche le province e le città metropolitane, nonché i contributi di cui al comma 107. In caso di mancata intesa il decreto è comunque emanato entro il 10 marzo 2019».

4.- Quanto all'art. 11-*bis*, comma 10, lettera *a*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in legge con modificazioni dalla legge approvata in via definitiva dalla Camera dei deputati in data 7 febbraio 2019. Violazione degli articoli 7 e 8 della legge costituzionale n. 3 del 1948, recante Statuto speciale per la Sardegna; violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; violazione del principio di leale collaborazione *ex art. 117* della Costituzione. Come esposto in narrativa, l'art. 11-*bis* del decreto-legge n. 135 del 2018, alle lettere *a*) e *c*), ha novellato rispettivamente i commi 126 e 875 della legge impugnata, nel senso di modificare il termine per la stipula degli accordi di finanza pubblica dal 31 gennaio 2019 al 15 marzo 2019. La novella di cui alla lettera *a*) è costituzionalmente illegittima, in quanto proroga un termine previsto da altra disposizione affetta da gravi vizi di costituzionalità.

Ne risulta una illegittimità derivante dalla violazione dei medesimi sopra invocati nel censurare l'art. 1, comma 126, della legge n. 145 del 2018, e per le ragioni sopra illustrate, cui per economia processuale si rinvia.

P. Q. M.

La Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta eccellentissima Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso;

*per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 126, primo periodo, limitatamente alle parole «, finalizzato» e alle parole «, a investimenti per la messa in sicurezza del territorio e delle strade», secondo e terzo periodo; dell'art. 1, comma 875, limitatamente alle parole da «e che garantiscano, in ogni caso» fino alla fine del comma; e della Tabella 8 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 31 dicembre 2018, n. 302, S.O., nonché dell'art. 11-bis, comma 10, lettera *a*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 145, come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 12 febbraio 2019, n. 36.*

Si deposita copia conforme all'originale della delibera della giunta regionale della Regione autonoma della Sardegna n. 7/57 del 12 febbraio 2019.

Roma-Cagliari, 22 febbraio 2019

Avv. Camba - Avv. Prof. Luciani



N. 62

*Ordinanza del 17 gennaio 2019 del Tribunale di Pisa
nel procedimento penale a carico di S. P.*

Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Previsione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida alla condanna ovvero all'applicazione della pena su richiesta per i reati di cui agli artt. 589-bis e 590-bis del codice penale - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo, e comma 3.

Il Tribunale monocratico nel proc. n. 2865/17 R.G.N.R. e n. 2567/17 R.G. G.I.P. nei confronti di S. P. premesso che, richiesto il rinvio a giudizio di S. P. per il reato di omicidio stradale che, all'udienza del 18 ottobre 2018, in via preliminare il difensore eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 222, II comma, IV periodo del Codice della strada, depositando all'uopo nota del poi completata dalla nota dell'8 gennaio 2018, la doglianza prospetta in sintesi che:

la revoca della patente di guida prevista dalla disposizione come automatico effetto della sentenza di condanna o di applicazione pena per i reati di cui agli articoli 590-bis è, nella sostanza, una sanzione penale, che deve rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena di cui agli articoli 3 e 27 della Costituzione e, comunque, quello di ragionevolezza insito già, in termini generali, nell'art. 3 della Costituzione:

ciò, perché essa non consente una adeguata valutazione.

Il combinato disposto del comma 2 e del comma 3-ter del predetto art. 222 CdS, non consente, quindi, al giudice, così come avviene per la pena principale, di modulare la sanzione accessoria alla gravità dell'illecito. Si legge, infatti, nel comma 2 che in caso di condanna, ovvero di applicazione della pena su richiesta delle parti «a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli (589-bis) e 590-bis del codice penale consegue la revoca della patente di guida» e «nel caso di applicazione della sanzione accessoria di cui al quarto periodo del comma 2 del presente articolo per i reati di cui agli articoli 589-bis, primo comma, e 590-bis del codice penale, l'interessato non può conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca».

Dalla automatica applicazione della sanzione accessoria, per lo più predefinita, prescindendo dalle concrete circostanze oggettive e soggettive di verifica del fatto reato, discende, pertanto, la irragionevole disparità di trattamento.

Infatti, se nel caso di specie, alla imputata S., viene contestato il reato di cui all'art. 590-bis in relazione all'art. 583 n. 1 c.p., nel medesimo capo di imputazione si legge, altresì, che la persona offesa ometteva «di servirsi dell'attraversamento pedonale posto a distanza inferiore a 100 mt».

Ebbene dalla formulazione della contestazione non possono esservi dubbi in merito al concorso nel reato della persona offesa, determinato dall'aver, essa stessa, posto in essere un comportamento in violazione della norma di cui all'art. 190 CdS e per conseguenza della operatività, in caso di condanna, del comma 7 dell'art. 590-bis c.p. In tali casi, il legislatore, ovvero qualora l'evento non sia esclusiva conseguenza dell'azione o dell'omissione del colpevole e per conseguenza il fatto sia caratterizzato da una ridotta offensività, ha previsto che la pena sia diminuita fino alla metà.

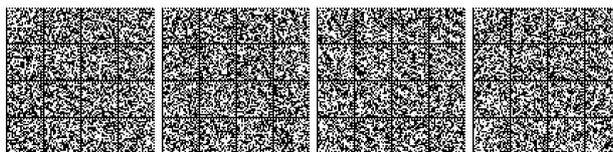
In tale caso, quindi, non si consente, in forza della disposizione di cui all'art. 222 comma 2 e comma 3-ter CdS, di graduare ugualmente la sanzione accessoria.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale deriva proprio dalla predetta imputazione per il reato di cui all'art. 590-bis c.p. perché, per colpa consistita in imprudenza, negligenza e imperizia, e in violazione dell'art. 141 comma 2 del Codice della strada decreto legislativo n. 285/1992, alla guida della vettura targata, percorreva la via Campana con direzione di marcia Capanne/San Romano, quando giunta all'altezza del civico 1, omettendo di adottare ogni cautela alla guida per arrestare tempestivamente l'autovettura in presenza di ostacolo, investiva con la parte anteriore sinistra il pedone R. O., che ometteva «di servirsi dell'attraversamento pedonale posto a distanza inferiore a 100 mt».

L'ipotesi accusatoria è, dunque, incentrata sulla lesione provocata alla persona offesa, ed il nucleo fondamentale della contestazione è l'inosservanza delle norme del Codice della strada.

Ora, la possibilità di modulare la sanzione in ogni sua declinazione, risulta essere nel processo penale di assoluta preminenza, investendo, questa, la tematica della «pena» e con essa, i principi costituzionali che rendono legittima la pretesa punitiva e l'irrogazione della punizione da parte dello Stato.

Tanto premesso



OSSERVA

Sulla rilevanza della questione

La rilevanza della questione di legittimità risulta, altresì, dalla non manifesta infondatezza alla luce dei principi e dei criteri costituzionali, nonché, delle specifiche disposizioni della Carta costituzionale e della CEDU individuate quali «norme parametro» e di cui si denuncia la violazione da parte della norma di legge ordinaria sospettata di incostituzionalità.

Violazione dell'art. 3 della Costituzione. Principio di uguaglianza. Criterio di ragionevolezza.

È in dubbio come una durata fissa e predeterminata della pena accessoria, peraltro del tutto svincolata dalla gravità del fatto, che con essa si punisce, contrasti con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

Da qui ne discende che la parità del trattamento sanzionatorio previsto dall'art. 222 comma 2 e comma 3-ter CdS. ed applicabile a situazione del tutto eterogenee, si risolve, in realtà, in una ingiustificata violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale.

Il principio contenuto nell'art. 3 Cost. esclude, difatti, la legittimità della parificazione e della distinzione quando esse siano immotivate.

Di qui il criterio della ragionevolezza, che consente di considerare ragionevole e giustificabile e per conseguenza non incostituzionale «la disparità di trattamento», quando mira a compensare situazioni di inferiorità.

Violazione dell'art. 27 della Costituzione. Il principio della individualizzazione della pena. Il principio della finalità rieducativa della pena.

È, inoltre, del tutto evidente come la durata invariabile della pena accessoria, prevista dalla disposizione impugnata, si risolva, in fine, anche in una palese lesione dei principi sanciti dall'art. 27 Cost.

La Suprema Corte, come si legge anche nella sentenza del 4 aprile 2012-21 settembre 2012, n. 36591, che anche in materia di pene accessorie, è indispensabile interpretare le disposizioni «alla luce del principio di individualizzazione della sanzione e della funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost., comma 3».

La questione di legittimità costituzionale rileva, quindi, rispetto all'art. 27 della Cost., sotto tre distinti profili.

Il Primo. L'automatismo nell'applicazione della predetta pena accessoria, che segue necessariamente a qualunque condanna per i fatti come descritti dall'art. 590-bis. c.p., indipendentemente dalla concreta gravità delle condotte ascritte all'imputato, nonché dalle diminuenti previste nel predetto articolo.

Non vi è dubbio come il carattere automatico e inflessibile di detta sanzione precluda al giudice di apprezzare in concreto l'esistenza delle ragioni giustificatrici della sua applicazione, che devono risiedere sempre nella adeguatezza e nella proporzionalità della pena ai fatti reato, nella individualizzazione del trattamento penale in rapporto alla personalità del reo, nella idoneità dell'esecuzione della pena a svolgere la finalità rieducativa.

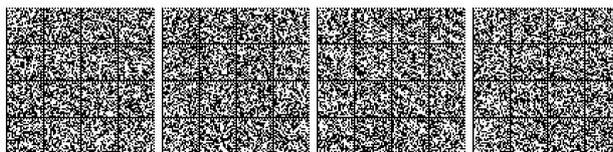
Infatti, sebbene la sanzione debba essere inflitta per compensare la colpevolezza dell'autore del reato, andando così a ripristinare l'ordine violato, essa, tuttavia, riesce ad assolvere detta funzione solo quando viene comminata in ossequio al principio di proporzionalità e a quello, non meno importante, di rieducazione.

Anche la Corte europea dei diritti dell'Uomo ha più volte dichiarato contrarie alla CEDU tutte quelle sanzioni accessorie o, comunque, misure limitative di diritti che discendono automaticamente da una condanna penale, senza una verifica giurisdizionale sull'effettiva necessità di tali sanzioni o misure.

Sul punto, infatti, sorgono perplessità anche in merito al rispetto dell'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 8 CEDU e 1 prot. add. CEDU.

Valga per tutte la sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo, terza sezione, del 23 marzo 2006, Vitiello c. Italia, nella quale la Corte di Strasburgo, si è pronunciata sulla natura estremamente afflittiva delle sanzioni accessorie, affermando che «le limitazioni derivanti dall'applicazione della pena accessoria devono considerarsi quali ingerenze nel godimento del diritto al rispetto della vita privata e, come tali, non soltanto devono essere previste dalla legge e debbono perseguire uno scopo legittimo, ma devono essere proporzionate rispetto a detto scopo, comportando la violazione del divieto di discriminazione nel godimento del diritto al rispetto della vita familiare oltre che una ingerenza nel godimento del diritto di proprietà».

È sufficiente, infatti, considerare come la automatica revoca per anni cinque del titolo abilitativo alla guida comporti una irragionevole restrizione della libertà personale, affatto, giustificata dalla gravità di tutte le condotte, descritte dall'art. 590-bis. c.p., determinando così una incisiva limitazione di beni di rilevanza costituzionale.



La seconda. La ampiezza delle limitazioni, sia in senso temporale che qualitativo, che discendono dall'operare della pena accessoria.

Le pene accessorie, inoltre, risultano sproporzionate anche in ragione della loro portata estremamente ampia. Esse, difatti, finiscono per incidere non solo sul diritto al lavoro rendendolo estremamente difficoltoso e talvolta addirittura impedendolo, ma anche sulla vita e sulla stessa identità del condannato, operando alla stregua di una sorte di «emarginazione civile».

La terza. La fissità della durata della pena accessoria.

Infine, la disposizione censurata contrasta con il principio di proporzionalità della pena, così come enucleato dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, nonché con il principio di necessaria individualizzazione della pena, che si pone antologicamente in contrasto con previsioni sanzionatorie rigide, a meno che questa non appaia, *prima facie*, ragionevolmente «proporzionata» rispetto a tutti i comportamenti descritti nella fattispecie di reato.

Ora, la durata fissa della pena non è affatto in linea con i principi costituzionali, in particolar modo con quelli di proporzionalità e necessaria individualizzazione del trattamento sanzionatorio.

Sul punto la Corte costituzionale ha sempre affermato che la individuazione del trattamento sanzionatorio per fatti reato è riservato alla discrezionalità del legislatore, in conformità a quanto stabilito dall'art. 25, secondo comma, Cost., detta discrezionalità, però, non deve mai sfociare in una scelta manifestamente irragionevole, che si estrinseca nella palese sproporzione della pena rispetto alla gravità del fatto e alla personalità del reo.

Non vi è dubbio, infatti, come una sanzione sproporzionata non possa non violare sia all'art. 3 Cost. che l'art. 27 Cost. risolvendosi di fatto in un vero e proprio ostacolo alla funzione rieducativa della pena.

E se è vero che il Legislatore tende ad assicurare «individualizzazione» del trattamento punitivo, attraverso la previsione di un minimo ed un massimo di pena comminabile rispetto a un dato reato, altrettanto vero è che tale risultato si raggiunge attraverso la valutazione di tutte le circostanze contenute negli artt. 133 e 133-bis c.p. attuata dal Giudice, il quale solo all'esito di questa verifica infliggerà una sanzione calibrata sulla situazione del singolo condannato, in attuazione del mandato costituzionale di «personalità» della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost. e per questo, quindi, proporzionata in relazione alla concreta gravità, oggettiva e soggettiva, del fatto effettivamente commesso.

Ora, la discrezionalità del giudice, dunque, ben lungi dall'essere arbitrio, è lo strumento attraverso il quale lo Stato adegua la propria risposta punitiva alle singole fattispecie concrete.

Ebbene, la eccezione di incostituzionalità, di cui si discute, deriva dal fatto che il comma 2 e il comma 3-ter dell'art. 222 CdS, pongono sullo stesso piano e applicano la medesima sanzione, non concedendo possibilità di graduazione, a fatti-reato diversi quanto all'evento (omicidio colposo, da un lato, e lesioni colpose gravi o gravissime dall'altro) e frutto di condotte eterogenee ed espressamente previste in modo dettagliato e specifico, con graduazione delle pene, proprio dagli artt. 589-bis c.p. e 590-bis c.p. In ragione di ciò alla predetta norma ben può essere riferito l'iter argomentativo della predetta sentenza n. 222 del 2018.

P. Q. M.

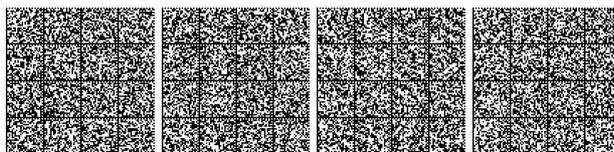
Visto l'art. 23, legge n. 87 dell'11 marzo 1953: dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, relativa all'art. 222, secondo comma, quarto periodo del decreto legislativo n. 285 del 30 aprile 1992, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nei termini e per le ragioni sopra indicate; sospende il giudizio in corso;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, e per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati, nonché alle parti del presente giudizio;

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale degli atti, nonché della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni.

Pisa, 17 gennaio 2019

Il Giudice: IADARESTA



N. 63

*Ordinanza del 15 gennaio 2019 del Magistrato di sorveglianza di Pisa
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di T.F.*

Esecuzione - Pene pecuniarie inflitte dal giudice di pace - Conversione per insolvibilità del condannato - Giudice competente - Abrogazione dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), art. 299, nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468).

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI PISA

Il Magistrato di sorveglianza di Pisa, dott. Rinaldo Merani;

Visti gli atti del procedimento di sorveglianza per conversione di pena pecuniaria avviato nei confronti di T.F., nato in ... il ..., detenuto presso la Casa Circondariale di Pisa in esecuzione di provvedimento cumulo pene concorrenti n. SIEP 285/2017 Procura Repubblica di Genova: fine pena attuale 31 gennaio 2020;

Ha emesso la seguente ordinanza.

T. è stato condannato con sentenza 21 maggio 2013 Giudice di pace di Asti, irrevocabile il 24 giugno 2013, alla pena di euro 5.000 di ammenda.

La Procura Repubblica di Asti, avendo rilevato l'impossibilità di esazione della somma, ha richiesto la conversione della pena pecuniaria in libertà controllata al Magistrato di sorveglianza di Genova che ha trasmesso gli atti al Magistrato di sorveglianza di Pisa per competenza essendo T. detenuto presso la Casa Circondariale di Pisa.

In data 22 maggio 2018 il Magistrato di sorveglianza di Pisa ha ritenuto la propria incompetenza per materia e trasmesso gli atti al Giudice di pace di Asti, ritenuto competente.

In data 11 giugno 2018 il Giudice di pace di Asti ha sollevato conflitto negativo di competenza trasmettendo gli atti alla Corte di Cassazione.

Con sentenza 15 novembre 2018 la Corte di Cassazione ha ritenuto la competenza del Magistrato di sorveglianza di Pisa trasmettendo gli atti per la decisione di merito.

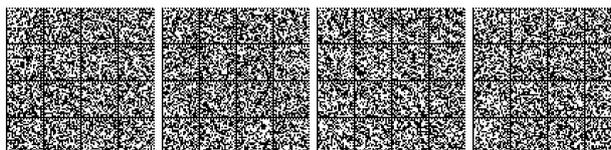
Ritiene il Magistrato di sorveglianza di Pisa che il regime normativo vigente in virtù del quale è stata riconosciuta la competenza del Magistrato di sorveglianza a decidere in ordine ad una richiesta di conversione per insolvibilità di pena pecuniaria irrogata dal Giudice di pace, sia il frutto di un intervento del legislatore delegato affetto da eccesso di delega e dunque in violazione dell'art. 76 Cost.

La Corte di Cassazione ha puntualmente ricostruito l'attuale stato normativo che regola l'attribuzione di competenza in materia di conversione di pene pecuniarie per insolvibilità, si che pare esaustivo riportare i passaggi essenziali della sentenza:

«1. Il conflitto deve essere risolto nel senso indicato dal Giudice che l'ha sollevato.

Osserva il Collegio che si verte, con certezza, in una ipotesi di conflitto negativo di competenza a norma dell'art. 28 codice di procedura penale poiché due organi giurisdizionali hanno ritenuto che la competenza a provvedere spettasse all'altro.

Giova richiamare la norme del decreto legislativo n. 274 del 2000 che vengono prese in considerazione dai due Giudici sopra indicati, e cioè: l'art. 55 («Per i reati di competenza del giudice di pace, la pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato si converte, a richiesta del condannato, in lavoro sostitutivo da svolgere per un periodo non inferiore ad un mese e non superiore a sei mesi con le modalità indicate nell'articolo 54.»), l'art. 62 («Le sanzioni sostitutive previste dagli articoli 53 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, non si applicano ai reati di competenza del giudice di pace.»), l'art. 42 («Le condanne a pena pecuniaria si eseguono a norma dell'articolo 660 del codice di procedura penale, ma l'accertamento della effettiva insolvibilità del condannato è svolto dal Giudice di pace competente per l'esecuzione che adotta altresì i provvedimenti in ordine alla rateizzazione, ovvero alla conversione della pena pecuniaria») e l'art 40 («Salvo diversa disposizione di legge, competente a conoscere dell'esecuzione di un provvedimento è il Giudice di pace che l'ha emesso»).



Ciò va tenuto presente nella ricostruzione storica dell'evoluzione dell'istituto *de quo*: l'esecuzione delle pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace era disciplinata dall'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il quale stabiliva che essa aveva luogo ai sensi dell'art. 660 codice di procedura penale tuttavia, per scelta legislativa di concentrazione delle competenze *in executivis*, si era previsto che l'accertamento della effettiva insolvibilità del condannato fosse svolto dal Giudice di pace competente per l'esecuzione, il quale adottava anche i provvedimenti in ordine alla rateizzazione o alla conversione della pena pecuniaria; in ordine al meccanismo di conversione delle pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace, conseguente alla loro mancata esecuzione per insolvibilità del condannato, l'art. 55 del citato decreto legislativo n. 274 del 2000 prevede in prima istanza il ricorso alla sanzione del lavoro sostitutivo per la durata e con le modalità regolate dallo stesso articolo: qualora sia violato l'obbligo del lavoro sostitutivo (o se esso non sia stato chiesto dal condannato), la parte residua della pena pecuniaria non eseguita mediante tale sanzione si converte in permanenza domiciliare.

Tuttavia, l'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 (c.d. testo unico delle spese di giustizia) ha abrogato l'art. 42 sopra menzionato, stabilendo che le condanne a pena pecuniarie, a seguito della entrata in vigore della nuova normativa, dovevano eseguirsi a norma degli artt. 235, 237, 238 e 241 del testo unico: secondo tali disposizioni, le somme dovute erano recuperate dall'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione (con la notifica dell'invito di pagamento si fissava il termine per l'adempimento, scaduto il quale si procedeva ad iscrizione a ruolo ed al recupero per il tramite del concessionario). Si trattava di una previsione inserita in più vasto ambito di attribuzione, in via generale, dei procedimenti di conversione delle pene pecuniarie al giudice dell'esecuzione: ed infatti, la norma prima indicata abrogava anche l'art. 660 codice di procedura penale, il quale stabiliva appunto la competenza del Magistrato di sorveglianza per la conversione delle sanzioni pecuniarie inflitte dagli altri Giudici.

2. Questa nuova disciplina, però, non ha superato il vaglio della Corte Costituzionale, la quale, con sentenza 18 giugno 2003 n. 212, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 238 e 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, per eccesso di delega, nella parte in cui veniva abrogato l'art. 660 codice di procedura penale.

Scrivendo la Corte costituzionale nella citata sentenza che la delega conferita atteneva al procedimento di gestione e di alienazione dei beni sequestrati e confiscati, al procedimento relativo alle spese di giustizia ed ai procedimenti per l'iscrizione a ruolo e il rilascio di copie di atti in materia tributaria e in sede giurisdizionale, compresi i procedimenti in camera di consiglio, gli affari non contenziosi e le esecuzioni mobiliari ed immobiliari: in definitiva, era una delega che riguardava l'intera materia delle spese di giustizia; di conseguenza, notava che il Legislatore delegato aveva ritenuto esistesse una sostanziale comunanza della materia delle pene pecuniarie con quella delle spese di giustizia, poiché aveva riformato anche la disciplina del procedimento giurisdizionale di conversione delle pene pecuniarie, con particolare riguardo alla nuova competenza, sottratta al Magistrato di sorveglianza per essere attribuita, in via generale, al giudice dell'esecuzione. Questa valutazione non veniva condivisa dalla Corte costituzionale appunto, in quanto l'esistenza di una delega in materia coperte da riserva assoluta di legge — quale appunto quella della competenza del Giudice, ex art. 25 Cost. — non poteva essere desunta da una mera connessione con l'oggetto della delega stessa: doveva quindi ritenersi che il Legislatore delegato fosse privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie che comportasse una radicale modifica delle regole di competenza.

Pertanto, veniva dichiarata, fra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 299 del citato testo unico nella parte in cui aveva abrogato l'art. 660 codice di procedura penale.

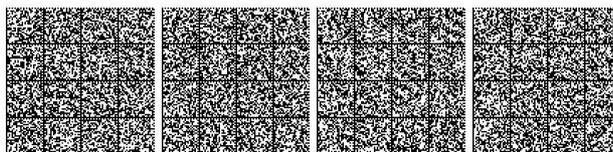
Di conseguenza, l'intera materia della conversione delle pene pecuniarie confluiva nelle competenze del Magistrato di sorveglianza.

Ed invero, avendo la Corte costituzionale abrogato il menzionato art. 299 soltanto parzialmente, restava salva l'efficacia abrogativa che tale norma operava dell'art. 42 del decreto legislativo n. 274 del 2000, il quale aveva attribuito la conversione delle pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace a questo stesso giudice.

A questa efficacia abrogativa va aggiunto un altro effetto della decisione menzionata: la Corte costituzionale ha anche abrogato, e per intero, l'art. 238 del citato testo unico, il quale articolo attribuiva in via generale la competenza per la conversione al giudice dell'esecuzione competente. Questo principio generale, dunque, non trova più applicazione all'Istituto della conversione delle pene pecuniarie.

Ulteriore conseguenza è quella per cui, difettando una norma che attribuisca al Giudice di pace la competenza alla conversione delle pene pecuniarie (o specificamente o quale giudice dell'esecuzione), non sussiste più una norma di legge che attribuisca al Giudice di pace la materia della conversione delle pene pecuniarie inflitte con le sue sentenze.

In questa materia, unica norma residua, e con portata generale, è l'art. 660 codice di procedura penale, che contempla una competenza specifica del Magistrato di sorveglianza.



4. In dottrina, non isolati commenti hanno auspicato un nuovo intervento del legislatore che torni ad assegnare formalmente tale attribuzione al Giudice di pace.

Ma, allo stato, va preso atto della normativa vigente, così come risultante dall'intervento della Corte costituzionale sopra indicato.

Va tuttavia precisato che detto intervento ha determinato una situazione normativa che non può dirsi irragionevole o non equilibrata: esso ha fatto riprendere vigenza ad una norma (e cioè l'art. 660 codice di procedura penale) la quale si prestava comunque a disciplinare, in via generale, l'intera materia della conversione delle pene pecuniarie, per cui risulta eliminata soltanto la competenza derogatoria del Giudice di pace. Ma il complesso normativo non è rimasto privo di una disciplina organica, giacché l'art. 660 codice di procedura penale, al suo comma I, prevede appunto in via generale che la conversione delle pene pecuniarie è eseguita nei modi stabiliti dalle leggi e dai regolamenti: pertanto, è pienamente rispondente a questo dettato normativo che sussista una competenza giurisdizionale alla conversione delle pene pecuniarie che sia distinta da quella del giudice dell'esecuzione; parimenti è rispondente a questo dettato normativo che le pene pecuniarie inflitte dal Giudice di pace (per il quale sussiste un apposito *corpus* normativo che tiene conto delle sue peculiarità) siano convertite in sanzioni differenti da quelle che convertono le pene pecuniarie inflitte dagli altri Giudici (lavoro sostitutivo ex art. 55 del decreto legislativo n. 274 del 2000 o permanenza domiciliare, in luogo della libertà controllata o del lavoro sostitutivo ex art. 102 della legge n. 689 del 1981); non viola questo dettato normativa il fatto che tali sanzioni siano applicate dal Magistrato di sorveglianza anziché dal Giudice di pace, in applicazione del comma I dell'art. 660 codice di procedura penale, poichè la mera collocazione dell'art. 55 citato nel testo citato quale indicazione delle sanzioni applicabili dal Giudice di pace non può significare che esse debbono essere applicate soltanto dal Giudice di pace, considerato il mutamento del quadro normativo complessivo. Va infine considerato che il Magistrato di sorveglianza già è competente per la conversione delle pene pecuniarie inflitte da tutti gli altri Giudici, per cui l'attribuzione anche di tale competenza non viola principi generali o funzioni particolari.»

Da tali complessive considerazioni la Corte di Cassazione ha tratto che nel caso in esame, e più in generale in tutti i casi in cui si ponga una questione di conversione per insolvibilità di pena pecuniaria irrogata da un Giudice di pace, debba provvedere il Magistrato di sorveglianza territorialmente competente.

A giudizio del Magistrato di sorveglianza di Pisa la lucida esposizione del dettato normativa vigente, posta a fronte delle considerazioni e conclusioni della sentenza costituzionale 18 giugno 2003, n. 212 avrebbe dovuto condurre ad un diverso approdo: ovvero a ritenere che l'art. 299 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (in questa sede si farà riferimento al testo unico in materia di spese di giustizia, comprensivo delle disposizioni legislative, decreto legislativo n. 113/2002 che qui interessa, e di quelle regolamentari, decreto legislativo n. 114/2002) è affetto da vizio di incostituzionalità per eccesso di delega anche nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 decreto legislativo n. 274/2000 norma che in virtù di tale riconosciuta illegittimità avrebbe dovuto (dovrebbe) essere restituita a piena vigenza (*ex tunc*) esattamente come l'art. 660 c.p.p.. così da ripristinare integralmente il regime regolatore delle competenza in materia di conversione per insolvibilità di pene pecuniarie, quale disegnato dal legislatore al momento di introdurre il Giudice di pace nell'ordinamento giuridico nazionale e legittimamente in vigore antecedentemente all'introduzione del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Non sembra dubitabile in proposito che quando la Corte costituzionale ha lapidariamente sancito che «Il legislatore delegato — indipendentemente dall'ampiezza dei contorni che vogliono attribuirsi alla materia delle spese di giustizia — era, dunque, sicuramente privo del potere di dettare una disciplina del procedimento di conversione delle pene pecuniarie che comportasse — come quella impugnata — una radicale modifica delle regole di competenza.»

ha inteso riferirsi all'intervento normativa nel suo complesso e dunque, ancorché abbia poi limitato la portata demolitoria del suo dispositivo all'art. 299 nella parte in cui abroga l'art. 600 c.p.p. .. anche all'art. 299 nella parte in cui abroga l'art. 42 decreto legislativo n. 274/2000; del resto avendo dato ulteriore conferma del proprio chiaro intendimento procedendo a dichiarare incostituzionali anche gli artt. 237 e 238 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Alla luce dunque del significato della sentenza costituzionale richiamata, tanto limpido quanto riferito esplicitamente all'intera modifica normativa dettata dal legislatore delegato del 2002 in tema di competenza a decidere in merito alle conversioni per insolvibilità di pene pecuniarie, risulta non manifestamente infondata (*rectius*: ampiamente fondata) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui ha abrogato l'art. 42 decreto legislativo n. 274/2000, per come affetto da eccesso di delega in violazione dell'art. 76 Cost.



Parallelamente tale questione risulta rilevante, e nei fatti decisiva. nel procedimento di sorveglianza in corso atteso che il suo accoglimento comporterà un elemento nuovo e risolutivo per affermare che — diversamente da quanto sancito a risoluzione del conflitto venutosi a creare — competente a valutare la richiesta di conversione per insolvibilità della pena pecuniaria irrogata a T. F. il Giudice di pace di Asti.

In tal senso e per completezza espositiva può osservarsi che quale effetto — evidentemente non voluto della sentenza costituzionale n. 212/2003 è stata travolta anche la legittima volontà del legislatore che nel 2000 aveva deciso di affidare al Giudice di pace, in veste di Giudice dell'esecuzione, le questioni afferenti la conversione per insolvibilità di pene pecuniarie da lui stesso irrogate.

L'art. 42 decreto legislativo n. 274/2000 era stato infatti introdotto del tutto legittimamente nel contesto unitario del sistema normativa che regola il funzionamento del Giudice di pace nell'ordinamento, ed in attuazione di una logica coerente tenendo in primo luogo conto dei ruoli radicalmente diversi che rivestono tale Giudice onorario e il Magistrato di sorveglianza il quale ultimo vede i suoi compiti collegati esclusivamente alle vicende esecutive delle decisioni della Magistratura penale ordinaria, al cui interno si colloca quale naturale articolazione.

L'art. 42 citato introduceva quindi in tema di conversione per insolvibilità di pene pecuniarie. un'idea di competenza diversa da quella sottesa al codice di rito, fondata sull'attribuzione di tale specifica funzione al Giudice dell'esecuzione trattandosi di un intervento sul titolo esecutivo allorché se ne fosse constatata l'ineseguibilità nelle forme originariamente stabilite nella sentenza di condanna.

Il legislatore del 2002 ha quindi evidentemente inteso estendere tale opzione funzionale — in verità assai più coerente con la sistematica processuale — anche al la Magistratura ordinaria, e volendo attribuire al Tribunale o alla Corte di appello in veste di Giudice dell'esecuzione la procedura di conversione di pena pecuniaria inesigibile per insolvibilità, ha simultaneamente abrogato l'art. 660 codice di procedura penale e introdotto l'art. 237 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 secondo cui

«L'ufficio investe il pubblico ministero, perché attivi la conversione presso il giudice dell'esecuzione competente, entro venti giorni dalla ricezione della prima comunicazione, da parte del concessionario, relativa all'infruttuoso esperimento del primo pignoramento su tutti i beni».

Norma quest'ultima riferibile — e riferita — ad ogni Giudice dell'ordinamento giuridico penale, ordinario o onorario, e regolatrice della competenza funzionale tanto del Tribunale e della Corte di appello quanto del Giudice di pace, per il quale ultimo confermava la scelta già adottata a suo tempo nel 2000, così che nessuna variazione sostanziale determinava per tale parte atteso che il Giudice di pace rimaneva competente. come in precedenza, per vagliare le richieste di conversione per insolvibilità di pene pecuniarie che aveva comminato.

Con il venir meno dell'art. 237 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per effetto della sentenza costituzionale che andava ad affiancare la già occorsa abrogazione dell'art. 42 decreto legislativo n. 274/2000, ad opera dell'art. 299 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte qui oggi impugnata dinanzi al Giudice delle leggi, si è dunque cassata senza motivo la volontà del legislatore del 2000 che era stata espressa in modo assolutamente conforme a Costituzione, e che la legge delega n. 50/1999 non aveva autorizzato a modificare.

L'odierna questione di costituzionalità, allorché accolta, consentirà dunque di ripristinare quella disposizione che è stata posta nell'ordinamento in modo pienamente legittimo.

P.Q.M.

Il Magistrato di sorveglianza di Pisa dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 299 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui abroga l'art. 42 del decreto legislativo n. 274/2000 in relazione all'art. 76 della Costituzione della Repubblica italiana.

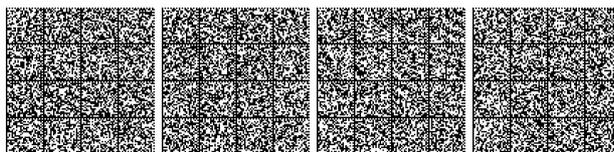
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che la presente ordinanza venga notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai sigg.ri presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Pisa, 15 gennaio 2019

Il Magistrato di sorveglianza: MERANI



N. 64

Ordinanza del 3 dicembre 2018 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da R. F. contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio della Motorizzazione di Cuneo

Circolazione stradale - Patente di guida - Requisiti morali per ottenere il rilascio - Diniego del rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.

In via subordinata: Circolazione stradale - Patente di guida - Requisiti morali per ottenere il rilascio - Ipotesi in cui il soggetto non possa ottenere la riabilitazione penale per ragioni temporali o altra causa - Diniego del rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli artt. 73 e 74 del d.P.R. n. 309 del 1990.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 120, comma 1.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 21309/2018 promossa da:

F R , con il patrocinio dell'avv. Alessandra Sandri, presso il cui studio in Corso Cortemilia n. 3/1 in Alba è elettivamente domiciliato; parte ricorrente;

Contro: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - ufficio della motorizzazione di Cuneo, rappresentato *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Torino, presso cui è domiciliato; parte convenuta.

Il giudice dott. Luca Martinat, a scioglimento della riserva che precede,

Osserva in fatto

Il ricorrente ha presentato ex art. 700 codice di procedura civile un ricorso cautelare finalizzato ad ottenere la sospensione del provvedimento di diniego preventivo (motivato ex art. 120, comma primo, del decreto legislativo n. 285/1992 - Codice della strada - nel testo attualmente vigente) al rilascio della patente di guida, provvedimento a lui notificato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio della motorizzazione di Cuneo a seguito della segnalazione effettuata dal Prefetto circa l'esistenza di una causa ostantiva (condanna ex art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990).

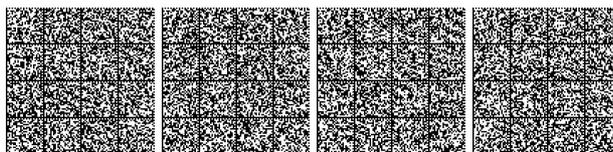
A fondamento del ricorso il ricorrente ha esposto:

1) di esser stato condannato con sentenza resa dal Tribunale di Asti in data 2 febbraio 2018 su accordo delle parti ex art. 444 codice di procedura penale alla pena di 1 anno e 4 mesi di reclusione ed € 2.000,00 di multa, con sospensione condizionale della pena, per il reato di cui al comma 5 dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 per un fatto delittuoso del 7 dicembre 2017;

2) di aver successivamente alla condanna penale superato l'esame orale per il rilascio della patente di guida;

3) di aver tuttavia ricevuto il provvedimento impugnato contenente il diniego ex art. 120, comma primo, del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della Strada) attualmente vigente, al rilascio della patente, provvedimento a lui notificato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio della motorizzazione di Cuneo;

4) che il predetto provvedimento di diniego era motivato proprio ed esclusivamente in virtù dell'automatismo previsto riga suddetta norma fra il diniego preventivo al rilascio della patente e la condanna per qualsiasi ipotesi delittuosa di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, salvi gli effetti della riabilitazione penale, effetti che nella fattispecie in esame tuttavia non potrebbero intervenire ex art. 179, comma quarto, cp., prima di 3 anni dalla cessazione del periodo di sospensione condizionale della pena (senza dimenticare tempi «tecnici» necessari successivamente al decorso del suddetto termine per ottenere il provvedimento riabilitativo);



5) che, infatti, l'art. 120, comma primo, del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada) attualmente vigente prevede espressamente, per quanto rileva in questa sede, che «Non possono conseguire la patente di guida i delinquenti abituali, professionali o per tendenza le persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, fatti salvi gli effetti di provvedimenti riabilitativi ...»;

6) che con sentenza n. 22/2018 la Corte costituzionale aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada) (comma disciplinante le ipotesi di revoca di una patente già concessa nel caso sopraggiungesse una delle condizioni ostative previste dal suddetto secondo comma) «nella parte in cui con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida dispone che il prefetto “provvede” invece che “può provvedere” alla revoca della patent»;

7) che la fattispecie di reato per cui era stato condannato il ricorrente doveva essere considerata di lieve entità (condanna per modesto quantitativo in detenzione di droghe leggere a fini di spaccio ex comma quinto dell'art. 73 del decreto del presidente della Repubblica n. 309/1990, come emergente dalla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti prodotta);

8) che, dunque, l'automatismo al diniego del rilascio della patente di guida previsto dal primo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della strada), senza che sia cioè consentito all'Amministrazione alcuna valutazione di adeguatezza ed opportunità del diniego rispetto alla fattispecie concreta, doveva ritenersi sproporzionato ed irragionevole in relazione alla gravità del caso concreto;

9) che, pertanto, il ricorrente concludeva chiedendo al Tribunale di effettuare un'interpretazione costituzionalmente orientata del disposto di cui al primo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (ovvero in pratica veniva chiesto di estendere il dictum della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2018 anche alla fattispecie di cui al primo comma, per quanto la pronuncia della Corte costituzionale sia stata espressamente riferita alla sola fattispecie del secondo comma), o in subordine di sollevare questione di legittimità del primo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 per le stesse ragioni già esposte dalla sentenza della Corte costituzionale n. 22/2018;

10) che, infatti, l'impossibilità di conseguire la patente impediva al ricorrente (trattasi di un giovane che sta ormai terminando il percorso di studi, professionali di poter cercare utilmente un lavoro, specie in considerazione del fatto di vivere in un piccolo paese di provincia, circostanza che rendeva necessario disporre di un mezzo motorizzato per poter accedere a qualsiasi lavoro.

L'Amministrazione convenuta, quindi, ha contestato la fondatezza del ricorso, rilevando:

1) la differenza ontologica fra la revoca di una patente già concessa (ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 22/2018) rispetto al diniego preventivo al rilascio, con conseguente impossibilità di estendere il dictum della declaratoria di incostituzionalità;

2) che, infatti, alla previsione di cui al primo comma doveva essere attribuita una finalità meramente preventiva e non sanzionatoria, selezionando il primo comma semplicemente diverse ipotesi in presenza delle quali viene meno automaticamente l'affidabilità morale di chi aspira a conseguire predetto titolo;

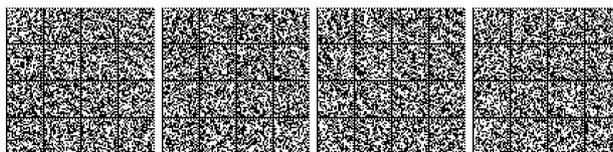
3) che la valutazione in capo all'Amministrazione era quindi vincolata e non discrezionale;

4) che, in ogni, caso la previsione di cui al comma prima faceva salvi gli effetti della riabilitazione penale, ottenuta la quale il ricorrente avrebbe potuto conseguire la patente di guida;

5) l'insussistenza del *periculum in mora*, potendo il ricorrente utilizzare i mezzi pubblici per i suoi spostamenti.

Osserva in diritto

In punto giurisdizione va ricordata la più volte citata sentenza n. 22/2018 della Corte costituzionale che da ultimo ha ribadito la giurisdizione del Giudice ordinario e non di quello amministrativo così argomentando: “per risalente e consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, giudice regolatore della giurisdizione, provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 220 cod. strada (incidenti su diritti soggettivi non degradabili ad interessi legittimi per effetto della loro adozione, né inerenti a materia riconducibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) sono riservati, infatti, alla cognizione del giudice ordinario (*ex multis*, sezioni unite, sentenze 24 maggio 2014, n. 20406; 6 febbraio 2006, n. 2446; e, analogamente in tema di sospensione della patente, 27 aprile 2005, n. 8693; 11 febbraio 2003, n. 1993; 8 luglio 1996, n. 6232)”. Nel merito va quindi osservato come al ricorrente il Ministero convenuto abbia notificato un provvedimento di diniego preventivo al conseguimento della patente di guida per aver ricevuto una segnalazione



dal Prefetto in ordine all'esistenza di una causa ostativa al rilascio della patente ex prima comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della Strada), ovvero in concreto una condanna per un reato di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, evento cui la norma collega in via automatica il diniego al rilascio della patente, privando l'Amministrazione del potere di compiere qualsivoglia valutazione in punto opportunità ed adeguatezza del diniego rispetto al caso concreto.

Il Tribunale osserva quindi in punto profili di incostituzionalità della norma in esame che con la sentenza n. 22/20113 la Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità del secondo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (che disciplina la diversa ipotesi della revoca di una patente già concessa per, fra l'altra, il sopraggiungere di una condanna per un reato di cui all'art. 73 del DPR n. 309/1990) per violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. "nella parte in cui con riguardo all'ipotesi di condanna per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che intervenga in data successiva a quella di rilascio della patente di guida dispone che il prefetto "provvede" invece che "può provvedere" revoca della patente".

Le argomentazioni a suffragio della suddetta declaratoria sono state quindi le seguenti: "La disposizione denunciata - sul presupposto di una indifferenziata valutazione di sopravvenienza di una con dizione ostativa al mantenimento del titolo di abilitazione alla guida - ricollega, infatti, in via automatica, medesimo effetto, la revoca di quel titolo, ad una varietà di fattispecie, non sussumibili in termini di omogeneità, atteso che la condanna, cui la norma fa riferimento, può riguardare reati di diversa, se non addirittura di lieve, entità. Reati che, per di più, possono (come nella specie) essere assai risalenti nel tempo, rispetto alla data di definizione del giudizio. Il che dovrebbe escluderne l'attitudine a fondare, nei confronti del condannato, dopo un tale intervallo temporale, un giudizio, di assenza dei requisiti soggettivi per il mantenimento del titolo di abilitazione alla guida, riferito, in via automatica, all'attualità.

Ulteriore profitto di irragionevolezza della disposizione in esame è, poi, ravvisabile nell'automatismo della "revoca" amministrativa rispetto alla discrezionalità della parallela misura del "ritiro" della patente che, ai sensi dell'art. 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, il giudice che pronuncia la condanna per i reati in questione «può disporre», motivandola, a per un periodo non superiore a tre anni" in quanto "mentre il giudice penale ha la "facoltà" di disporre, ove lo ritenga opportuno, il ritiro della patente, prefetto ha invece il "dovere" di disporre la revoca".

La *ratio* decidendi della sentenza n. 22/2018 della Corte costituzionale, incentrata sulla violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale, è stata dunque triplice, ovvero: 1) l'automatismo della revoca della patente e legato a fattispecie di reato anche assai diverse quanto alla loro gravità; 2) i reati possono essere stati commessi anche molti anni prima della revoca della patente, con conseguente possibile venire meno dell'attualità del pericolo connesso al rilascio della patente; 3) il giudice penale che emette una condanna per i reati di cui agli art. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 ha la facoltà di disporre il ritiro della patente, mentre l'Autorità amministrativa ha l'obbligo di effettuare la revoca.

Tali profili di incostituzionalità, quindi, ad avviso della scrivente, possono essere riferiti anche alla analoga previsione di cui al comma prima dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della Strada), anche in combinato disposto con l'art. 16 della Cost. (per l'incidenza della norma sulla libertà di movimento). In particolare, il primo profilo (diversa gravità dei reati a cui la legge collega l'automatismo della revoca della patente) si presenta identico anche con riferimento alla previsione di cui al comma primo in punto diniego preventivo automatico al rilascio della patente.

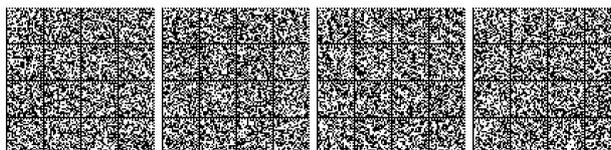
Anche il secondo profilo (possibile scarto temporale fra data di commissione del reato ostativo e revoca della patente) si presenta identico.

Il terzo profilo (disparità di trattamento rispetto al Giudice penale che, nel comminare una pena per reati di droga, può - e quindi non deve - ritirare la patente) presenta affinità con la previsione di cui al comma prima dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della Strada), pur non essendovi identità.

Il Giudice penale, infatti, interviene (o meglio può intervenire) solamente a posteriori, ovvero solamente per revocare una patente già concessa, non essendo invece focalizzato ad impedire il conseguimento di una patente non ancora in esistenza.

Tale ultima ipotesi, in effetti, e sostanzialmente disciplinata proprio dal comma prima dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 oggetto del presente scrutinio, vista che tale norma dispone esattamente l'automatismo ha condanna penale per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e diniego preventivo al rilascio della patente in sede amministrativa.

La previsione del suddetto automatismo, quindi, ad avviso della scrivente si pone in contrasto con i principi di eguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (anche in relazione agli interessi tutelati dall'art. 16 Cost.), non parendo in effetti ragionevole che l'Autorità amministrativa non possa svolgere alcuna valutazione di



opportunità nell'adottare un provvedimento di diniego preventivo al rilascio della patente quando in una fattispecie assai simile il Giudice penale ha la possibilità di effettuare una valutazione di opportunità nel revocare una patente già concessa: ad identità di *ratio legis* (impedire che un soggetto ritenuto non degno possa conseguire la patente a mantenere la patente di guida già ottenuta) dovrebbe infatti seguire identità di previsione normativa in punto discrezionalità a meno nell'adozione della misura, indipendentemente dall'organo chiamato alla suddetta valutazione (Giudice penale a Autorità amministrativa).

Un quarto profilo di incostituzionalità emerge, sempre per violazione dell'art. 3 Cost. (anche in relazione agli interessi tutelati dall'art. 26 Cost.), infine, dal testo del secondo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 così come risultante dalla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 22/2018.

Pare infatti irragionevole e non proporzionato ex art. 3 della Cost. attribuire in capo all'Autorità amministrativa in caso di revoca della patente già concessa un potere discrezionale di valutazione della gravità e dell'attuale rilevanza di condanne penali per reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/19901 e non attribuire un analogo potere all'Autorità amministrativa in caso di diniego preventivo al rilascio della patente, sempre in relazione alle identiche condanne penali per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990: l'identità sostanziale della situazione giuridica soggettiva e della *ratio legis* pare infatti imporre una soluzione legislativa omogenea e coerente.

Ritiene quindi lo scrivente che la norma in esame debba essere sottoposta a scrutinio di costituzionalità per i 4 profili sopra descritti.

In via subordinata, limitando lo scrutinio di costituzionalità ad un'ipotesi più circoscritta, va aggiunto che la previsione di cui al primo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 secondo cui il diniego preventivo al rilascio della patente viene meno in caso di intervenuta riabilitazione penale non appare di per se idonea a superare i profili di incostituzionalità sopra riferiti, in quanto ciascuno di essi può a ben vedere sussistere in un (anche lungo) arco di tempo in cui la parte non è nelle condizioni temporali (per non essere decorso ancora il periodo previsto dal codice penale per conseguire la riabilitazione) o di altra ragione per chiedere la riabilitazione penale.

Potrebbe, infatti, essere sostenuto (come fa l'Amministrazione convenuta) che la previsione del venire meno del diniego preventivo automatico al rilascio della patente in caso di ottenimento della riabilitazione penale sia in grado di superare i profili di incostituzionalità riscontrati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 22/2018, in quanto pone un limite temporale e di meritevolezza al divieto normativo.

Lo scrivente tuttavia non condivide tale valutazione.

Premangono, infatti, i seri dubbi di costituzionalità sopra esposti nell'automatismo della previsione normativa prevedente il diniego preventivo al rilascio della patente, sia quando la parte non si trovi nelle condizioni temporali o di altra natura per potere chiedere la riabilitazione sia quando la parte si trovi nelle predette condizioni.

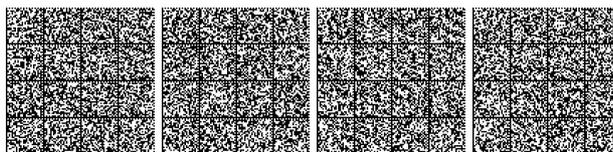
Pare, infatti, sempre irragionevole la disparità di trattamento rispetto alla previsione discrezionale del ritiro della patente da parte del Giudice penale (in quanto, nell'immediatezza della condanna, il Giudice penale può non ritirare la patente, mentre l'Autorità amministrativa è in ogni caso impedita nel rilasciare la patente per molti anni dopo la condanna penale e sino alla riabilitazione senza la possibilità di alcuna valutazione d'opportunità).

Identico ragionamento deve essere svolto in relazione alla disparità di trattamento rispetto alla previsione di cui al comma secondo dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 così come risultante dalla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 22/2018 (in quanto, a seguito della condanna penale, l'Autorità amministrativa può non revocare la patente, mentre la stessa Autorità amministrativa è in ogni caso impedita nel rilasciare la patente per molti anni dopo la condanna penale e sino alla riabilitazione senza la possibilità di alcuna valutazione d'opportunità).

Infine, la necessità di dover attendere la riabilitazione penale per il venir meno del diniego preventivo al rilascio della patente contrasta anche con gli ulteriori profili di incostituzionalità sopra riferiti, ovvero l'automatismo del diniego malgrado la diversa gravità dei fatti di reato ed il diverso tempo trascorso dalla commissione dei reati stessi.

Viene quindi proposta anche una più limitata questione di costituzionalità del primo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992, identica a quella proposta in via principale, ma con la sola limitazione del vizio costituzionale all'ipotesi in cui la parte non possa (per ragioni temporali o altra causa) giovare della riabilitazione penale al fine di eludere gli effetti ostativi al rilascio della patente derivanti da una condanna per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del DPR n. 309/1990, pur ribadendosi, tuttavia, in via principale la tesi per cui gli effetti della riabilitazione penale non rilevano in ogni caso al fine del superamento dei profili di incostituzionalità sopra riferiti.

In effetti, se la parte ha conseguito la riabilitazione penale, viene ovviamente meno in via automatica l'effetto ostativo di cui al primo comma dell'art. 120 del decreto legislativo n. 285/1992.



La riabilitazione penale, tuttavia, presuppone da un lato il decorso di un certo periodo di tempo dall'esecuzione della pena nonché, dall'altro lato, uno scrutinio più severo rispetto a quello introdotto dalla sentenza n. 22/2018 della Corte costituzionale in relazione al secondo comma dell'art. 120 del decreto legislativo n. 285/1992 (per il conseguimento della riabilitazione, infatti, fra l'altro il condannato deve aver scontato la pena, fornito prove effettive e costanti di buona condotta nonché adempiuto alle obbligazioni civili derivanti dal reato, mentre ex sentenza n. 22/2018 deve aversi a riguardo ad ipotesi meno pregnanti, quale la gravità del fatto e l'attualità del pericolo).

Da quanto precede possono quindi essere ipotizzati casi (come quello oggetto del presente procedimento) in cui la parte non è nelle condizioni di ottenere la riabilitazione penale per difetto dei presupposti di legge temporali e/o sostanziali (e quindi per essa resta vigente l'impossibilità disposta in via automatica di conseguire la patente), ma rispetta i criteri di discrezionalità di cui alla sentenza n. 22/2018 della Corte costituzionale adottata in riferimento al secondo comma dell'art. 120 del decreto legislativo n. 285/1992 (e quindi in questo caso la parte potrebbe non vedersi revocata la patente alla luce di una valutazione discrezionale di adeguatezza da parte dell'Amministrazione).

I profili di incostituzionalità sopra riferiti per disparità di trattamento rispetto ad ipotesi simili e rispetto alla gravità dei fatti (anche sotto un profilo temporale), pertanto, ad avviso dello scrivente rimangono intatti, malgrado la previsione normativa presente nel comma prima dell'art. 120 del decreto legislativo n. 285/1992 in punto riabilitazione; in ogni caso, viene proposta anche la questione di costituzionalità più limitata.

Osserva in punto esistenza di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma

Ritiene la scrivente che non sia possibile, atteso il dato letterale inequivoco del comma prima dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Coclice della Strada), fornire alla suddetta norma un'interpretazione costituzionalmente orientata (ovvero, in concreto, procedere con l'applicazione della sentenza n. 22/2018 della Corte costituzionale dettata solamente per la fattispecie di cui al comma secondo anche alle ipotesi di cui al comma primo), come invero richiesto dalla difesa del ricorrente.

Il dato letterale del comma primo, infatti, esclude un'interpretazione giudiziale che attribuisca un potere discrezionale di valutazione in capo all'Amministrazione in punto diniego preventivo al rilascio della patente.

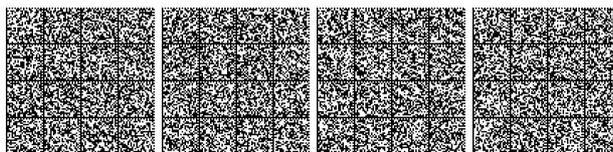
L'interpretazione costituzionalmente orientata, invece, presuppone che il dato normativo consenta una certa interpretazione (per quanto eventualmente mai in precedenza applicata dagli operati del diritto), ipotesi non sussistente nella fattispecie in esame.

E quindi va ricordato che “non spetta allo Stato, e per esso alla Corte di cassazione, disapplicare le leggi regionali, neppure qualora appaiano in contrasto con la legislazione statale, dovendo qualora dubiti della legittimità costituzionale di una legge, rimettere gli atti alla Corte costituzionale che è il solo organo deputato a compiere tale verifica di costituzionalità” (Corte costituzionale, 14 giugno 1990, n. 285). L'interpretazione costituzionalmente orientata, infatti, deve essere “compatibile con la lettera della legge e fa cornice normativa entro cui essa si inserisce” (Corte costituzionale, 06/12/2017, n. 253), sicché ad esempio non può essere accolta l'eccezione di inammissibilità per omesso previo tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata delle questioni incidentali di legittimità costituzionale qualora “stante la univocità delle disposizioni censurate (non suscettibili di letture alternative, che del resto la stessa Avvocatura dello Stato neppure prospetta), non vi era, nella specie, spazio per un tentativo di esegesi adeguatrice di cui possa addebitarsi al rimettente l'omissione” (Corte costituzionale, 12/10/2017, n. 213), principio perfettamente applicabile nella fattispecie in esame.

Infatti, “a fronte di adeguata motivazione circa l'impedimento ad un'interpretazione costituzionalmente compatibile, dovuto specificamente al “tenore letterale della disposizione”, la possibilità di un'ulteriore interpretazione alternativa, che il giudice *a quo* non ha ritenuto di fare propria, non riveste alcun significativo rilievo ai fini del rispetto delle regole del processo costituzionale, in quanto la verifica dell'esistenza e della legittimità di tale ulteriore interpretazione è questione che attiene al merito della controversia, e non alla sua ammissibilità” (Corte costituzionale, 24/02/2017, n. 42).

Osserva in punto rilevanza nel caso concreto

La questione di legittimità costituzionale prospettata (compresa quella subordinata in quanto limitata all'assenza di discrezionalità nel diniego preventivo al rilascio della patente allorquando la parte non può per ragioni temporali o per altri motivi domandare la riabilitazione penale) e manifestamente rilevante nella fattispecie in esame.



Il ricorrente, infatti, si è visto negare il rilascio della patente senza alcuna valutazione specifica del caso concreto, in stretta applicazione del dettato normativo di cui al comma primo dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della Strada).

Per completezza in relazione alla questione di costituzionalità sollevata in via subordinata, va aggiunto che il ricorrente non può ancora richiedere la riabilitazione penale (che fa venire meno i presupposti per il diniego preventivo) per non essere decorso il termine di legge (3 anni dalla condanna sospensivamente condizionata).

Qualora, invece, la norma censurata fosse dichiarata incostituzionale (anche per la questione subordinata) con estensione dei principi costituzionali di cui alla sentenza n. 22/2018 della Corte costituzionale dettata in relazione al secondo comma dell'art. 120 decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della Strada), il ricorso cautelare dovrebbe trovare accoglimento in considerazione della modesta gravità dei fatti a fondamento della condanna penale (per di più ex art. 444 c.p.p., per un'ipotesi di reato di cui al comma quinto dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990), la quale ha comportato una pena detentiva a sua volta modesta di 1 anno e 4 mesi di reclusione, fra l'altro interamente sospesa, nonché in considerazione del tempo trascorso senza recidiva (un anno), della giovane età del ricorrente (19 anni) e della rilevante incidenza (in punto periculum in mora) del diniego della patente sulla vita quotidiana del ricorrente stesso in punto mobilità, anche ex art. 16 Cost. Ora pure detto che è stata dimostrata l'esistenza di una proposta di lavoro che presuppone il possesso della patente), avendo egli la necessità per qualsiasi spostamento di servirsi di un mezzo di trasporto privato ricorrente, infatti, non risiede in luoghi serviti da adeguati mezzi di trasporto pubblico).

Il mantenimento in vita della disposizione, invece, comporta inevitabilmente il rigetto del ricorso. Il giudizio, quindi, non può essere definito senza la pronuncia di costituzionalità.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost. e 23 e sg. della legge n. 87/1953,

ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzione dell'art 120, comma primo, del decreto legislativo n. 285/1992 (Codice della Strada), nel testo attualmente vigente:

1) con riferimento agli articoli 3 e 16 Cost., nella parte in cui prevede il diniego in via automatica al rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, a prescindere da ogni valutazione in punto gravità del reato commesso, delle pene concretamente irrogate e dell'attuale pericolosità del soggetto;

2) in via subordinata e limitata, con riferimento agli articoli 3 e 16 Cost., nella parte in cui prevede il diniego in via automatica al rilascio della patente di guida alle persone condannate per i reati di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, a prescindere da ogni valutazione in punto gravità del reato commesso, delle pene concretamente irrogate e dell'attuale pericolosità del soggetto, il tutto nell'ipotesi in cui il soggetto interessato non possa per ragioni legate al tempo necessario per ottenere la riabilitazione penale o di altra natura ottenere la riabilitazione penale (circostanza che elimina l'effetto ostativo al rilascio di cui alle condanne sopra riferite).

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il presente procedimento fino all'esito del giudizio incidentale di costituzionalità.

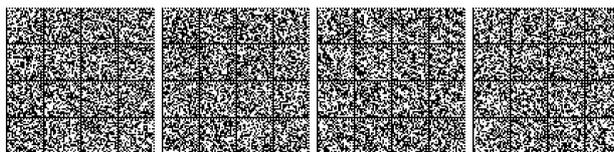
Ordina la comunicazione del presente provvedimento ai Presidente della Camera e del Senato della Repubblica.

Dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si comunichi.

Torino, 3 dicembre 2018

Il Giudice: MARTINAT



N. 65

Ordinanza del 28 febbraio 2019 del Consiglio nazionale forense sul reclamo proposto da Giusteschi Conti Nicola e Duykers Mannocci Ricardo contro Consiglio dell'Ordine degli avvocati di La Spezia e altri

Professioni - Avvocato e procuratore - Elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi - Limiti all'elettorato passivo - Ineleggibilità degli avvocati che abbiano già espletato due mandati consecutivi - Norma di interpretazione autentica che, ai fini del rispetto del divieto di rielezione, prevede che si tenga conto anche dei mandati espletati, anche solo in parte, prima dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017.

- Legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), art. 3, comma 3, secondo periodo; decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 (*recte*: 11) febbraio 2019, n. 12, art. 11-*quinquies*.

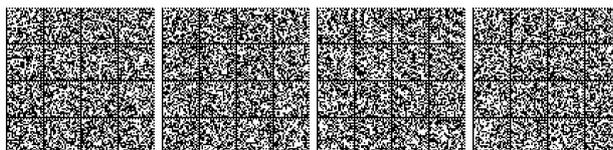
CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Il Consiglio, nelle persone dei consiglieri:

- avv. Francesco Logrieco, Presidente f.f.;
- avv. Carla Broccardo, segretario f.f.;
- avv. Fausto Amadei, componente;
- avv. Antonio De Michele, componente;
- avv. Lucio Del Paggio, componente;
- avv. Diego Geraci, componente;
- avv. Anna Losurdo, componente;
- avv. Enrico Merli, componente;
- avv. Arturo Pardi, componente;
- avv. Michele Salazar, componente;
- avv. Vito Vannucci, componente;
- avv. Francesca Sorbi, componente;
- avv. Francesco Marullo di Condojanni, componente;
- avv. Carlo Allorio, componente;
- avv. Priamo Siotto, componente;
- avv. Giuseppe Gaetano Iacona, componente.

Il Consiglio nazionale forense, nel reclamo elettorale iscritto al n. 8/2019 di ruolo generale presentato il 21 gennaio 2019 dagli avvocati Nicola Giusteschi Conti (C.F. GSTNCL67R28E463X) e Ricardo Duykers Mannocci (C.F. DYKR-RD60H22G702Y), rappresentati e difesi dall'avv. Fabio Valerini del foro di La Spezia, avverso la decisione della Commissione elettorale dell'Ordine degli avvocati di La Spezia dell'11 gennaio 2019, contro il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di La Spezia e la Commissione elettorale costituita presso il medesimo Ordine, nonchè nei confronti dei controinteressati avv. Salvatore Lupinacci, rappresentato e difeso dall'avv. Daniele Granara, avvocati Alessandro Cardasi, Carmelo Maurizio Sergi e Federica Eminente rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Cocchi, e di altri controinteressati, non costituiti;

- udita la relazione del consigliere avv. Enrico Merli;
- sentito il procuratore generale presso la Corte di cassazione, cons. dott. Riccardo Fuzio;
- sentiti procuratori delle parti;
- letti gli atti ed i documenti prodotti;
- a scioglimento della riserva espressa all'udienza del 15 febbraio 2019;
- ha pronunciato la seguente ordinanza.



I. L'oggetto del giudizio.

1.1. Gli avvocati Nicola Giusteschi Conti e Ricardo Duykers Mannocci, il primo iscritto all'albo degli avvocati di La Spezia, il secondo candidato alle elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di La Spezia per il quadriennio 2019/2022, hanno proposto reclamo avverso la proclamazione degli eletti dell'11 gennaio 2019, riferendo quanto segue.

Le elezioni, indette con deliberazione e contestuale decreto del Consiglio dell'Ordine in data 5 dicembre 2018, si tenevano nei giorni 7, 8, 9, 10 ed 11 gennaio 2019. In tale ultima data, chiusa la votazione ed effettuato lo scrutinio, la Commissione elettorale procedeva alla proclamazione degli eletti, fra i quali, nelle prime quattro posizioni, si collocavano gli avvocati Salvatore Lupinacci con 444 preferenze, Federica Eminente con 280 preferenze, Carmelo Maurizio Sergi con 249 preferenze, ed Alessandro Cardosi con 241 preferenze. Per contro, il reclamante avv. Ricardo Duykers Mannocci si collocava al 4° posto tra candidati non eletti, riportando 96 preferenze.

1.2. Tanto premesso, i reclamanti hanno formulato un unico motivo di reclamo, contestando l'illegittimità del provvedimento assunto dalla Commissione elettorale per «Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge 12 luglio 2017 n. 113 e/o della norma di interpretazione autentica contenuta nel decreto-legge 11 gennaio 2019, n. 2.».

Tale disposizione è stata interpretata dalla Corte di cassazione SS.UU. civili per la prima volta con la sentenza n. 32781 del 20 dicembre 2018 che, nell'occasione, ha enunciato il seguente principio di diritto: «in tema di elezioni dei Consigli degli ordini circondariali forensi, la disposizione dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, in base alla quale i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi, si intende riferita anche ai mandati espletati anche solo in parte prima della sua entrata in vigore», precisando che l'efficacia retroattiva della norma si applica anche a quei mandati svolti «anche solo in parte sotto il regime anteriore alle riforme di cui alle leggi 31 dicembre 2012 n. 247 e 12 luglio 2017, n. 113.».

Il portato della decisione è stato trasfuso nel decreto-legge 11 gennaio 2019, n. 2, recante «Misure urgenti e indifferibili per il rinnovo dei consigli degli ordini circondariali forensi», il cui art. 1, comma 1, prescriveva che l'art. 3, comma 3, secondo periodo, legge n. 113/2017 «si interpreta nel senso che, ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto periodo, si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore, compresi quelli iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Resta fermo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, terzo periodo, e comma 4 della legge 12 luglio 2017, n. 113.».

Così ricostruito il quadro normativa e interpretativo di riferimento, i reclamanti rilevano come gli avvocati Lupinacci, Cardosi, Sergi ed Eminente siano stati illegittimamente proclamati eletti, avendo ricoperto l'ufficio di consigliere in via continuativa dal 2004 al 2018 i primi tre, e dal 2005 al 2018 l'ultima, sia pur in ragione dei risultati di diverse tornate elettorali.

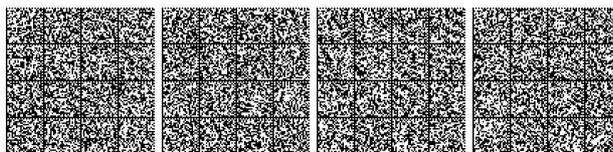
1.3. Tanto premesso, i reclamanti concludono per l'annullamento del provvedimento di proclamazione degli eletti e degli atti ad esso prodromici con riferimento alle posizioni dei Consiglieri Lupinacci, Cardosi e Sergi ed Eminente e che, per l'effetto, questo Giudice disponga il subentro dei primi quattro non eletti, individuati nei candidati avvocati Federica Giorgi, Davide Barboni, Luca Bicci e Ricardo Duykers Mannocci. In via cautelare, chiedono al Collegio di disporre l'anticipazione degli effetti della decisione di merito anche provvedendo *inaudita altera parte*.

1.4. In data 4 febbraio 2019, si è ritualmente costituito il Consigliere Salvatore Lupinacci, rappresentato e difeso dall'avv.to Daniele Granara, chiedendo il rigetto del reclamo con argomentazioni fondate, per quanto in questa sede rileva, sulle ragioni di incostituzionalità della normativa applicabile.

In particolare, la difesa dei resistenti sollecita questo Consiglio a valutare non manifestamente infondate le questioni di legittimità «degli articoli 3, comma 3, secondo periodo e 17, comma 3, legge n. 113/2017, con riferimento agli articoli 1, 2, 3 e 51», proposte per le ragioni che seguono.

i) «in via principale», il resistente denuncia l'illegittimità costituzionale delle norme richiamate nonché «dell'interpretazione fornita dalle SS.UU. della Corte di cassazione con la sentenza n. 32781/2018», in quanto volte a comprimere, in violazione degli articoli 51, comma 3 e 1 della Costituzione, tanto l'elettorato passivo quanto, di riflesso, quello attivo, e il conseguente diritto degli iscritti all'albo di esprimere liberamente il proprio voto nei confronti dei colleghi ritenuti meritevoli di fiducia, indipendentemente o, addirittura, in ragione dei mandati consiliari già svolti.

Evidenza, a questo proposito, la differenza tra l'ipotesi considerata e gli analoghi divieti previsti per le cariche elettive di Sindaco e di Presidente della regione. Mentre, difatti, nel caso delle elezioni amministrative la compressione dei diritti garantiti dall'art. 51 Costituzione risulta sufficientemente bilanciata dall'opposto valore costituito dalla necessità di consentire «la più ampia alternanza delle forze politiche nell'accesso a cariche elettive», a garanzia della «più ampia rappresentanza della collettività», tale condizione non sussiste nel caso dell'elezione alle cariche forensi. Nel caso oggetto del giudizio, la compressione del diritto di elettorato risulterebbe completamente priva di contrappesi



costituzionali tali da considerarla legittima alla stregua degli articoli 51, comma 3 e 1 della Costituzione, in ragione della completa assenza di connotazione politica degli eligendi, che si candidano individualmente e non già attraverso raggruppamenti di lista «ideologicamente o programmaticamente connotati».

ii) «In via di gradato subordinate», il resistente ravvisa ulteriori profili di illegittimità costituzionale della normativa richiamata nella violazione dell'art. 11 delle Preleggi, nella «violazione dei principi che regolano l'applicazione della legge nel tempo», nonché nella «violazione del principio di legittimo affidamento», con riferimento al principio di ragionevolezza espresso dall'art. 3 della Costituzione.

La difesa del consigliere Lupinacci rileva come la normativa — già incostituzionale nella sua applicazione *pro futuro* — lo sarebbe a maggior ragione là dove interpretata in senso retroattivo perché volta a considerare integrato il divieto a fronte di mandati svolti e conclusi in data precedente all'entrata in vigore della legge n. 113/2017.

Al riguardo, vengono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 118/1957 e n. 194/1976, secondo le quali il legislatore deve, nel valutare prudentemente l'ipotesi eccezionale di retroattività di una legge, fare riferimento al principio di certezza dei rapporti preteriti il quale costituisce «uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile.», cui consegue l'«esigenza del rispetto del principio generale di ragionevolezza» (Corte costituzionale n. 6/1994).

L'interpretazione retroattiva, inoltre, violerebbe altresì il principio del legittimo affidamento del professionista iscritto all'albo, principio «connaturato allo Stato di diritto», il cui rispetto è stato più volte individuato dalla Corte costituzionale come necessario argine alla discrezionalità del legislatore (Corte costituzionale n. 156/2007 e n. 282/2006). In tal senso, osserva la difesa, si è espressa anche la Corte di giustizia UE, secondo la quale «il principio della tutela del legittimo affidamento rientra tra i principi fondamentali del diritto dell'Unione».

iii) «In via di ulteriore subordinate», l'avv. Lupinacci censura l'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 113/2017, che si spinge a considerare utili al fine del computo dei mandati anche quelli svolti prima dell'entrata in vigore della legge n. 247/2012 la quale, riformando l'ordinamento professionale forense, ha riformato altresì funzioni ed elezioni dei Consigli dell'Ordine, sicché le ragioni di incostituzionalità e irragionevolezza già espresse rispetto all'interpretazione dell'art. 3 della legge n. 113/2017 *pro futuro* o retroattiva valgono a maggior ragione con riferimento alla tesi accolta dalle SS.UU. della Corte di cassazione con la sentenza n. 32781/2018, prima e con il decreto legislativo n. 2/2019, poi.

1.5. Con riferimento a quest'ultima fonte normativa, e più in generale al complesso *iter* che ha condotto alla promulgazione di una disposizione di interpretazione autentica dell'art. 3 comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, l'avv. Lupinacci articola ulteriori censure di legittimità costituzionale.

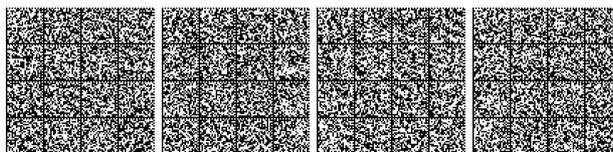
Contesta in particolare, tanto con riferimento all'art. 1 del decreto-legge n. 2/2019 quanto all'*iter* della legge di conversione del decreto-legge n. 135/2018 che ne ha riprodotto il testo, la violazione dell'art. 77, Costituzione per assenza dei requisiti di straordinarietà ed urgenza ai quali la Carta costituzionale subordina la legittima adozione di provvedimenti governativi aventi forza di legge.

Richiama a questo proposito la giurisprudenza costituzionale che ha stigmatizzato con la declaratoria di incostituzionalità tanto decreti-legge, quanto leggi di conversione dei medesimi, adottati in carenza dei presupposti prescritti dal precetto richiamato (Corte costituzionale n. 29/1995; Id. n. 128/2008).

Rileva al riguardo che le elezioni dei consigli degli ordini forensi circondariali non costituiscono un fatto straordinario ed inatteso, considerato che esse vengono previste con largo anticipo, ad intervalli regolari e predeterminati. La carenza di tale requisito, in tesi, comporta perciò l'insorgere di «un vizio di costituzionalità non sanato dalla legge di conversione» (Corte costituzionale n. 10/2015), poiché «Lo scrutinio di costituzionalità si svolge su un piano diverso rispetto all'esercizio del potere legislativo poiché ha la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e i valori a tutela dei quali esso stesso è predisposto.»(Corte costituzionale n. 128/2008).

Ad avviso del deducente, l'assenza dei requisiti di straordinarietà e urgenza, infine, risulterebbe conclamata a fronte della riproposizione della prescrizione da parte dell'art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2018 come modificato in sede di conversione, che ha in tal modo lasciato decadere la precedente fonte.

1.6. Con riferimento a quest'ultima operazione, il reclamante denuncia la totale estraneità rispetto ai contenuti e alle finalità complessive della legge 11 febbraio 2019, n. 12 relativa alla «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione». Tale circostanza determina un diverso profilo di incostituzionalità dell'utilizzo della decretazione d'urgenza atteso che, secondo il costante insegnamento della giurisprudenza costituzionale, l'inserzione successiva di norme eterogenee non collegabili alle «condizioni preliminari» fissate dall'art. 15, comma 3 legge n. 400/1988 reciderebbe irrimediabilmente «il legame essenziale tra decretazione di urgenza e potere di conversione» (Corte costituzionale n. 355/2010, Id., n. 22/2012 e n. 355/2013). Sottolinea, inoltre, come la legge



n. 12/2019 non presenti i caratteri propri della legge di conversione che ha natura specialissima e dovrebbe essere composta di un solo articolo, in deroga rispetto agli articoli 71 e 72 Costituzione.

1.7. Ulteriore ragione di incostituzionalità del decreto-legge n. 2/2019 (e con esso della successiva legge n. 12/2019, come sottolineato in udienza), è ravvisato dall'avv. Lupinacci nella natura asseritamente interpretativa delle disposizioni adottate. La legge n. 113/2017 è, difatti, legge ordinaria, con la conseguenza che la sua interpretazione in via autentica per configurarsi tale avrebbe dovuto provenire dal medesimo Organo e non già dal Governo.

1.8. In data 4 febbraio 2019 si sono ritualmente costituiti gli avvocati Alessandro Cardosi, Carmelo Maurizio Sergi e Federica Eminente, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Cocchi, chiedendo il rigetto del reclamo anch'essi con argomentazioni fondate, per quanto in questa sede rileva, sulle ragioni di incostituzionalità della normativa applicabile.

In particolare, le difese contestano la legittimità costituzionale, dapprima, del decreto-legge n. 2/2019 e poi, come sottolineato in udienza, della legge n. 12/2019 con riferimento ai seguenti precetti costituzionali:

a) all'art. 77 Costituzione, stante la carenza dei requisiti straordinari di necessità ed urgenza «del tutto inesistenti nella pretesa di interpretare — con effetto puramente dichiarativo — una norma di legge vigente», tra l'altro in senso contrario al diritto vivente;

b) alla medesima norma costituzionale, in relazione alla legge n. 12/2019, attesa la pacifica impossibilità di introdurre nella legge di conversione norme del tutto nuove e non pertinenti a quelle contenute nel di pubblicato;

c) agli articoli 3 e 51 Costituzione, in relazione all'art. 11 delle Preleggi, in quanto il decreto-legge si pone in contrasto sia con il principio di retroattività, sia con quello che presiede all'interpretazione «di norme incidenti su diritti e libertà fondamentali».

A questo proposito, le difese rilevano come «limiti posti a tali diritti e libertà fondamentali, che dovrebbero discendere da contrapposte esigenze di interessi pubblici di eguale intensità e copertura normativa, non possono essere introdotti con effetto retroattivo e colpire i soggetti destinatari che abbiano compiuto le loro scelte e si siano autodeterminati in assenza e prima della introduzione di tali limiti e divieti».

L'interpretazione degli articoli 28 e 65 legge n. 247/2012 avallata dalle sezioni unite con la sentenza n. 32781/2018 e dalle fonti normative successive, fondata su un concetto di retroattività «esclusivamente “*quoad effectum*”» si tradurrebbe quindi in realtà in «una garanzia puramente formale» volta ad incidere *ex post* i diritti e le libertà fondamentali di soggetti all'interno dei corpi sociali ai quali appartengono;

d) all'art. 2 della Costituzione, attesa la natura di enti pubblici non economici a carattere associativo degli ordini circondariali forensi. La base associativa e la rappresentanza — «non politica ma democratica dei consiglieri» — fa dubitare della conformità ai parametri costituzionali (e internazionali) di un divieto (di terzo mandato) previsto in un sistema elettorale «singolare», espressivo di una specifica formazione sociale riconosciuta dalla Costituzione, senza nessun valore dotato di pari rango che possa bilanciare la compressione determinata dalla legge anche al principio di autoreponsabilità del singolo elettore.

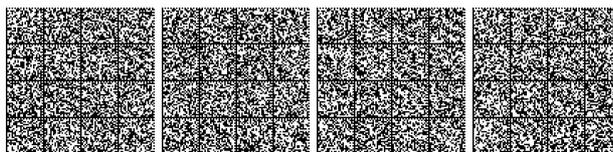
1.9. A sostegno delle censure di illegittimità prospettate le difese richiamano altresì le fonti internazionali e, in particolare, gli articoli 7 ed 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'art. 11 della Carta europea dei diritti fondamentali. L'art. 7 vieta l'irrogazione di sanzioni per «divieti non previsti al momento dei suoi comportamenti»; gli articoli 11 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed 11 Carta europea dei diritti fondamentali vietano di imporre limitazioni alla libertà di associazione.

1.10 Pertanto, gli avvocati Sergi, Cardosi ed Eminente concludono in via principale per l'accoglimento del reclamo e in via subordinata «perché vengano dichiarate non manifestamente infondate e rimesse alla Corte costituzionale le questioni di legittimità costituzionale:

degli articoli 28 e 65 legge n. 247/2012, 3 e 17 legge n. 113/2017 e del decreto legge n. 2/2019 per violazione degli articoli 77, 3 e 51 Costituzione in relazione all'art. 11 delle preleggi;

degli articoli 8 legge n. 247/2012 e 3 legge n. 113/2017 per violazione degli articoli 2, 3, 51 e 117, comma 1 Costituzione in relazione agli articoli 7 e 11 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 11 Carta europea dei diritti fondamentali».

1.11 All'udienza del 15 febbraio 2019, è intervenuto il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, sottolineando la particolare complessità dell'interpretazione della disciplina delle elezioni forensi, la quale, nonostante i numerosi interventi normativi e giurisprudenziali succedutisi a far data dall'approvazione del nuovo ordinamento professionale con la legge n. 247/2012, ha dato occasione per la prospettazione di questioni di costituzionalità certamente da condividere nella loro premessa, là dove mettono in evidenza i «guasti» di una poco comprensibile modifica, intervenuta prima con la legge del 2012 e poi con la integrazione della normativa del 2017, della disciplina per la elezione



e costituzione dei nuovi COA che, pur dopo una decisione delle sezioni unite, non ha raggiunto un grado di affidabilità e razionalità in un sistema già pesantemente ostacolato dalle vicende del precedente regolamento ministeriale e, da ultimo, con la introduzione della norma di interpretazione autentica. Il medesimo ha rilevato la delicatezza dei valori sui quali interviene la legge n. 113/2017, per come interpretata prima dalle SS.UU. nel suo unico precedente sul tema, e dal legislatore, poi, con il decreto-legge n. 2/2019 e con la legge n. 12/2019.

Il P.G. ha richiamato, innanzitutto, l'art. 2 della Costituzione atteso che, ferma la natura pubblicistica della generalità delle funzioni attribuite ai Consigli dell'ordine degli avvocati, l'intervento sulla materia elettorale e, dunque, sulla scelta dei propri rappresentanti istituzionali da parte degli iscritti all'ordine, avviene in modo incisivo sull'autonomia di un corpo intermedio — formazione sociale ove il singolo svolge la propria personalità — condizionando tanto il diritto di elettorato attivo, quanto quello di elettorato passivo, garantiti dagli articoli 48 e 51 della Costituzione.

I dubbi di costituzionalità, in assenza del contrappeso di valori costituzionali ugualmente fondanti — in *primis* il criterio di ragionevolezza (art. 3 Costituzione) — potrebbero essere prospettabili anzitutto con riferimento alle disposizioni prima espresse dalla legge n. 247/2012, poi dalla legge n. 113/2017, volte a vietare l'elezione di quanti abbiano già svolto due precedenti mandati consiliari.

In secondo luogo, e a maggior ragione, gli stessi potrebbero essere sollevati con riferimento alle previsioni di legge che ne hanno disposto l'applicazione retroattiva, ferma restando la piena discrezionalità del legislatore il quale, in ragione dell'art. 11 delle Preleggi, può in casi eccezionali disporre anche in questo senso, come già ha fatto legittimamente in precedenza anche in materia elettorale. Le scelte legislative di tale segno, però, dovrebbero essere espresse in modo chiaro e attraverso una dettagliata normativa transitoria, in modo tale da restituire all'interprete un quadro di applicazione razionale. Le vicende che hanno interessato l'interpretazione dell'art. 3, comma 3 della legge n. 113/2017, dimostrano l'esatto opposto, in considerazione che neppure l'*arrêt* delle sezioni unite, quale Giudice dell'impugnazione delle sentenze del Consiglio nazionale forense e non già in funzione nomofilattica, ha dissolto i dubbi, tanto da aver richiesto ulteriori interventi interpretativi, peraltro meramente riproduttivi di quelli espressi dalla sentenza n. 32781/2018.

La chiarezza del quadro normativo è a maggior ragione necessaria allorché il legislatore intervenga in deroga al principio stabilito dall'art. 11 delle Preleggi, incidendo su diritti costituzionalmente garantiti come il diritto all'elettorato e l'autonomia delle formazioni sociali. In questo caso, ha rilevato il P.G., «l'eccezionalità è al quadrato» perché comprime il diritto di elettorato attivo e passivo garantiti dalla Costituzione, compressione di per sé eccezionale, come più volte ha avuto modo di chiarire la Consulta. Nel caso oggetto del giudizio, pertanto, il Collegio adito è chiamato a ricercare valori costituzionali utilmente bilanciabili in assenza dei quali i dubbi di costituzionalità supererebbero il livello della non manifesta infondatezza prescritto dall'ordinamento costituzionale.

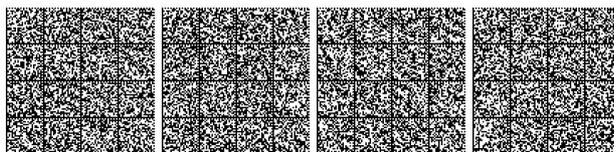
In terzo luogo, ai richiamati dubbi di costituzionalità riferiti alla violazione dell'art. 2 Costituzione e degli articoli 48 e 51, si aggiungono quelli relativi all'art. 77 del testo costituzionale, per cui non è semplice scorgere i requisiti di straordinarietà ed urgenza prescritti dal costituente anche in considerazione della natura di interpretazione autentica delle disposizioni.

Il P.G. rileva come si tratti di vicenda normativa del tutto singolare. Il decreto-legge n. 2/2019, prima, e la legge n. 12/2019 poi, sono entrambi intervenuti nel momento in cui molte consultazioni elettorali erano state già indette ovvero in corso di svolgimento e finanche *sub judice*, circostanze che potrebbero ingenerare dubbi con riferimento al principio di separazione tra i poteri che costituisce uno dei fondamenti del moderno Stato di diritto. Come pure singolare, e potenzialmente foriera di dubbi di costituzionalità, è la successione intervenuta tra le due distinte leggi di interpretazione autentica.

Tanto premesso, in ragione del dovere di fornire un'interpretazione della legge conforme a Costituzione, anche tenuto conto del primo vaglio di costituzionalità, per così dire «esterno», effettuato dal Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge n. 12/2019, il P.G. ha concluso per il superamento delle eccezioni di costituzionalità proposte e l'accoglimento del reclamo con concessione della cautela richiesta.

1.12. Nella medesima udienza le parti si sono richiamate ai rispettivi atti difensivi ed hanno ulteriormente illustrato le reciproche deduzioni ed istanze, anche alla luce della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della richiamata legge n. 12/2019.

La difesa dei reclamanti ha argomentato con riferimento alla perfetta tenuta costituzionale del sistema normativo relativo al divieto di terzo mandato consecutivo, richiamando a tal proposito la decisione della Corte costituzionale n. 236/2015 — che ha ritenuto costituzionalmente legittime le ipotesi di decadenza e sospensione previste dall'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 anche se riferite a fatti precedenti alla propria entrata in vigore — nonché l'ordinanza n. 12461/2018 della Corte di cassazione, che ha ritenuto conformi a Costitu-



zione le analoghe previsioni del decreto legislativo n. 139 del 2005 con riferimento all'elezione dell'Ordine dei commercialisti ed esperti contabili.

Di talché il Collegio ha trattenuto la causa in riserva.

II. La proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Nella sua qualità di Giudice speciale ai sensi dell'art. 111 Costituzione e della VI disp. trans. Costituzione, il Collegio, non potendo decidere la questione senza fare applicazione delle norme di cui all'art. 3, comma 3 della legge 12 luglio 2017, n. 113 e all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come inserito dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12, né fornirne una interpretazione costituzionalmente orientata, solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme stesse, ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per le seguenti argomentazioni in

DIRITTO

1. Sulla rilevanza delle questioni.

1.1. La questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 3, comma 3 della legge 12 luglio 2017, n. 113 e all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (come inserito dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12) è rilevante per la decisione del giudizio principale innanzi al Consiglio nazionale forense. Tale giudizio non può, infatti, essere definito indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione (art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87).

In particolare, i reclamanti chiedono l'annullamento delle elezioni del Consiglio dell'ordine degli avvocati di La Spezia, fondando le proprie doglianze, tra l'altro, sulla ammissione, asseritamente illegittima, alla competizione elettorale e sulla successiva proclamazione quali eletti degli avvocati Salvatore Lupinacci, Federica Eminente, Carmelo Maurizio Sergi e Alessandro Cardosi, i quali incorrerebbero nella causa di ineleggibilità di cui alle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale. Le predette disposizioni sono, dunque, di applicazione necessaria nel presente giudizio, incidendo direttamente la loro interpretazione e applicazione sulla fondatezza delle doglianze dei reclamanti e, conseguentemente, sulla validità delle elezioni del Consiglio dell'ordine degli avvocati di La Spezia.

1.2. Il Consiglio nazionale forense è stato chiamato a fare applicazione, anzitutto, della disposizione di cui all'art. 3, comma 3 della legge 12 luglio 2017, n. 113, la quale prevede al secondo periodo che, «fermo restando quanto previsto al comma 4, i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi» escludendo dal relativo computo, ai sensi del successivo comma 4, i mandati di durata inferiore a due anni.

Tale disposizione è stata oggetto di una recente pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza n. 32781 del 19 dicembre 2018), la quale ha ritenuto la previsione in parola applicabile anche ai mandati espletati anteriormente all'entrata in vigore della legge 12 luglio 2017, n. 113 e della legge n. 247/2012.

È poi intervenuto l'art. 1 del decreto-legge 11 gennaio 2019, n. 2 (entrato in vigore il giorno stesso), a mente del quale: «l'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, si interpreta nel senso che, ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto periodo, si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore, compresi quelli iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Resta fermo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, terzo periodo, e comma 4, della legge 12 luglio 2017, n. 113». Successivamente, la legge 13 febbraio 2019, n. 12, nel convertire in legge il decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, ha integrato il testo dello stesso con la disposizione di cui all'art. 11-*quinquies*. Tale disposizione riproduce integralmente il contenuto dell'art. 1 del richiamato decreto-legge n. 2/2019 che, conseguentemente, viene abrogato dall'art. 1, comma 3 della medesima legge di conversione.

Assieme all'art. 3, comma 3, secondo periodo della legge 12 luglio 2017, n. 113, il Consiglio nazionale forense è, pertanto, chiamato ad applicare anche la norma di interpretazione autentica contenuta nel richiamato art. 11-*quinquies* del decreto legge n. 135/2018, come introdotto dalla legge di conversione.

1.3. La soluzione della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 e all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2018, come introdotto dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12, è dunque pregiudiziale rispetto alla trattazione del merito del reclamo.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113.

2.1 L'art. 3, comma 3, secondo periodo della legge 12 luglio 2017, n. 113 — che dispone il divieto di elezione nel Consiglio dell'ordine degli avvocati per più di due mandati consecutivi — è sospettato di illegittimità costituzionale



per contrasto con gli articoli 2, 3, 18, 48, 51 e 118 della Costituzione, sotto i profili della irragionevole limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo (articoli 3, 48 e 51 Costituzione) e della illegittima ed irragionevole compressione dell'ambito di autonomia riservato agli ordini circondariali forensi (enti pubblici non economici a carattere associativo) dagli articoli 2, 18 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 3 Costituzione.

2.2 Sul primo profilo di illegittimità (irragionevole compressione del diritto di elettorato attivo e passivo, con violazione degli articoli 3, 48 e 51 Costituzione), si osserva quanto segue.

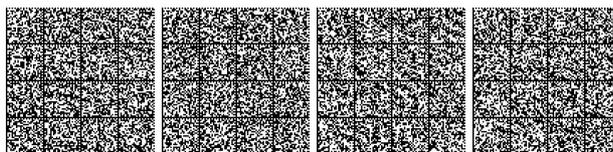
La giurisprudenza costituzionale annovera il diritto di elettorato passivo tra i diritti assistiti dal predicato della inviolabilità di cui all'art. 2 Costituzione (*cf.*, *ex multis*, sentenza n. 388/1991). Ne consegue che restrizioni di tale diritto, perseguite, ad esempio, mediante la previsione di cause di incandidabilità, ineleggibilità o incompatibilità, sono ammissibili esclusivamente all'esito di un bilanciamento — riservato alla discrezionalità del legislatore, ma soggetto allo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità — tra il diritto stesso e concorrenti interessi di rilievo costituzionale. Infatti, «se l'art. 51 Costituzione assicura in via generale il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini, è proprio tale precetto costituzionale a svolgere il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità e dell'uguaglianza (ex articoli 2 e 3 della Costituzione); [...] pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale, che presuppone un bilanciamento che deve operare tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere e permanere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono (sentenze n. 25 del 2008 e n. 288 del 2007)» (*cf.*: Corte costituzionale, ordinanza n. 276/2012).

Così, ad esempio, è stata ritenuta costituzionalmente legittima la previsione di cause di incandidabilità o ineleggibilità legate alla commissione di fatti penalmente rilevanti, accertati dall'autorità giudiziaria. In tali casi, il bilanciamento avviene, in effetti, per «assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente interessi dell'intera collettività, connessi a valori costituzionali di primario rilievo» (*cf.*: Corte costituzionale n. 118/1994, punto 3.1 del «considerato» in diritto). In dette situazioni, la valutazione di ineleggibilità compiuta dal legislatore — confermata come ragionevole dal Giudice delle leggi — risulta apprezzabilmente legata ad un predicato di indegnità morale — espressa dal giudicato penale — riferibile al soggetto sul quale grava la preclusione.

Tale predicato non è, invece, manifestamente configurabile in un contesto normativo, quale quello che qui interessa, dove la preclusione all'esercizio del diritto di elettorato passivo è agganciata esclusivamente al fatto di essere stati già eletti in passato. Un presupposto «neutro», che non appare collegabile alla tutela di valori costituzionali di primario rilievo, come invece nel caso della sostanziale inidoneità a ricoprire la carica sotto il profilo etico e morale, in ragione della commissione di fatti di rilievo penale (si pensi, ad esempio, al decreto legislativo n. 235/2012).

La consolidata giurisprudenza costituzionale segnala da tempo che le cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto di elettorato passivo, sono di stretta interpretazione e devono perciò rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse a cui esse sono preordinate (*ex multis*, vedi Corte costituzionale, sentenze numeri 46/1969; 58/1972; 166/1972, 53/1990).

In questa ottica, il diritto di elettorato passivo ed il principio di libertà di accesso alle cariche pubbliche, protetti dall'art. 51 Costituzione, devono perciò essere scrutinati in stretta correlazione con il corrispondente diritto all'elettorato attivo ed al principio di libertà di voto, consacrati con particolare solennità nell'art. 48 Costituzione (*cf.*: sentenze Corte costituzionale numeri 96/1968; 42/1987; 429/1995; 4/2010). Ogni preclusione legale alla possibilità di taluni soggetti di partecipare a competizioni elettorali ed essere eletti si traduce, infatti, inevitabilmente nella compressione dello spazio di libera scelta lasciato all'elettore, il quale si vedrà sottrarre la facoltà di scegliere, quali destinatari del proprio voto, taluni a vantaggio di altri. Mentre nel caso esaminato dalla Corte costituzionale nel 1994 (*cf.*: la citata sentenza n. 118/1994), tale compressione si giustifica — come si è visto — in relazione a valutazioni legate all'indegnità morale dei candidati, «allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale», nel caso qui esaminato tali giustificazioni non sono invece replicabili, cosicché la compressione della facoltà di scelta dell'elettore appare particolarmente grave. Sono, infatti, sottratte alla sua libertà di voto proprio quelle persone alle quali già in passato aveva ritenuto di assegnare la preferenza, all'esito di una o più valutazioni favorevoli circa le capacità del soggetto votato e la sua idoneità a svolgere il mandato. La preclusione legale finisce così anche per differenziare il voto all'interno del corpo elettorale considerato, comportando essa l'invalidità del voto assegnato al candidato ineleggibile rispetto al voto dato al candidato che non incorre invece nella preclusione legale stessa. In definitiva, il divieto di terzo mandato consecutivo finisce per comprimere non solo il diritto di elettorato passivo, impedendo a taluni avvocati di essere rieletti (pur



in assenza di presupposti di rilievo penale), ma anche — forse soprattutto — il diritto di elettorato attivo, precludendo alla classe forense la scelta di farsi rappresentare da colleghi più esperti, già in possesso delle competenze più utili allo svolgimento del mandato consiliare. Viene dunque ad essere leso il diritto civile e politico di cittadini-avvocati di concorrere liberamente alla scelta dei propri rappresentanti.

Dalla pur rapida disamina volta a scrutinare la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale che questo Giudice si trova ad esaminare, emerge pertanto con nettezza la particolare consistenza dei diritti costituzionalmente fondati e dei principi costituzionali coinvolti, in considerazione anche della loro intima connessione con il principio democratico, uno dei supremi cardini del vigente ordine costituzionale repubblicano.

2.3. Avendo individuato negli articoli 48 e 51 Costituzione i diritti e gli interessi costituzionalmente rilevanti da bilanciare con quelli alla base delle disposizioni legislative da applicare al caso di specie, occorre ora accertare se altri interessi meritevoli di tutela siano in grado di giustificare le limitazioni al diritto di elettorato determinate dal legislatore statale.

Come afferma la Corte costituzionale, il criterio alla luce del quale effettuare tale valutazione non può che essere quello della «indispensabilità del limite [al diritto di elettorato passivo] rispetto all'esigenza primaria di assicurare una libera competizione elettorale» che la Corte stessa, «a partire dalla sentenza n. 46 del 1969, costantemente richiede in riferimento al principio fondamentale contenuto nell'art. 51 della Costituzione». Ne consegue che «l'eleggibilità è la norma, l'ineleggibilità è l'eccezione [di] modo che, ove la giustificazione dell'eccezione si rivelasse ragionevolmente priva di un legame necessario con l'esigenza di assicurare una corretta e libera concorrenza elettorale, non può non seguirne la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione che la prevede» (così la sentenza n. 344/1993, che peraltro richiama, a sostegno, le sentenze numeri 388 e 310 del 1991; 539 del 1990; 510 del 1989; 1020 e 235 del 1988).

Applicando tale criterio al caso concreto che ci occupa, si rende pertanto necessario procedere all'individuazione di un interesse di rilievo costituzionale in grado di «competere in ponderazione» con il diritto di elettorato passivo.

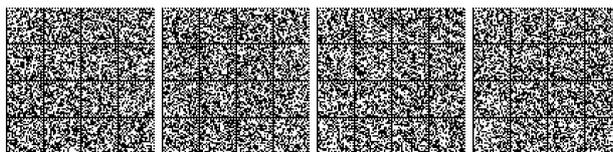
La *ratio* del divieto di elezione per il terzo mandato consecutivo è stata individuata dalla richiamata sentenza n. 32781/2018 delle SS.UU. della Corte di cassazione nella tutela del «preminente valore dell'avvicendamento o del ricambio nelle cariche rappresentative» (così, in particolare, p. 20 di tale sentenza), da assicurarsi, evitando che rendite di posizione derivanti dalla permanenza nella carica per periodi eccessivamente lunghi possano condurre ad esiti di sclerotizzazione della rappresentanza, limitando la *par conditio* tra i candidati e alterando la libera competizione elettorale.

Pare a questo Giudice che quello descritto integri un obiettivo di carattere essenzialmente politico che, nelle motivazioni della decisione sopra richiamata, la Cassazione stessa lega agli orientamenti attualmente prevalenti nell'opinione pubblica; un obiettivo che, seppur liberamente perseguibile dal legislatore nell'ambito della sfera di discrezionalità politica che gli è propria, sembra difficilmente comparabile, sotto il profilo del tono costituzionale, ai diritti ed ai principi in tema di elettorato attivo e passivo già illustrati. Si tratta, in particolare, di interessi che, pur ritenuti meritevoli di tutela dal legislatore, presentano elementi di intrinseca irragionevolezza. E ciò per le seguenti particolari ragioni.

2.3.1. Anzitutto, va osservato che la Corte di cassazione nella decisione n. 32781/2018 ha fatto premio sull'analogia con i divieti di rielezione previsti per i sindaci, nonostante in precedenti arresti, relativi al sistema ordinistico, avesse al contrario rimarcato l'impossibilità di «comparazione» tra il sistema delle elezioni previsto per le cariche amministrative di province e comuni e quello previsto «per i componenti dei Consigli degli ordini, avuto riguardo alla diversità degli enti di cui sono organi il Sindaco ed il Presidente della provincia e alle profonde differenze riscontrabili tra i rispettivi sistemi elettorali» (Cassazione, ordinanza 21 maggio 2018, numeri 12461 e 12462).

Come correttamente rilevato dalla difesa dell'avv. Lupinacci, l'analogia tra i differenti citati sistemi elettorali è insussistente, oltre che infondata: alla base del divieto di rielezione dei sindaci vi sono, infatti, ragioni che discendono direttamente dalla natura dell'ente e dalla configurazione dell'organo. Altro è, infatti, ragionare della rappresentatività di un ente territoriale avente carattere politico, altro è ragionare della rappresentatività di un ente pubblico associativo: e altro è, soprattutto, ragionare del divieto di rielezione relativo ad organi monocratici di vertice di enti politici — come il Sindaco, rappresentante organico del comune e, di conseguenza, dotato di poteri gestionali diretti e di poteri autoritativi e di indirizzo di sicuro rilievo — e altro è ragionare sul divieto di rielezione di membri di un organo collegiale chiamato a reggere un ente pubblico associativo avente natura meramente amministrativa. Non è dunque un caso, ad esempio, che il divieto di rielezione sia previsto solo per gli organi di vertice degli enti politici territoriali e non anche per i membri delle assemblee rappresentative locali.

2.3.2. Si consideri poi che al consigliere dell'Ordine (e a ben vedere anche al Presidente, che ha bisogno di una delibera consiliare anche per atti ordinari come il conferimento di un mandato giudiziale) non sono attribuiti poteri propri, oltre a quelli che gli competono in quanto componente di un collegio. Soprattutto, non si ravvisano nei poteri



attribuiti al consigliere dell'Ordine, in quanto componente dell'organo collegiale, elementi sufficienti a ritenere che il consigliere stesso possa sfruttare il proprio ruolo per preconstituire le condizioni per una rielezione, così falsando la rappresentatività e la qualità democratica delle elezioni forensi. La collegialità dell'organo stempera la posizione del singolo consigliere che, d'altronde, non possiede poteri diretti ad incidere — direttamente e indipendentemente dalla partecipazione alla formazione della volontà del collegio — sul funzionamento e sugli indirizzi dell'ente.

2.4. La stessa Corte costituzionale, nel precedente più prossimo al caso che ci occupa (sentenza n. 344/1993), ha condotto un ragionamento non dissimile. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano l'ineleggibilità del consigliere regionale alla carica di deputato o senatore essa ha, infatti, escluso che dalla mera titolarità dei poteri derivanti dallo *status* di consigliere — sia individuali, sia collegiali — potesse discendere la capacità di incidere sul libero svolgimento della competizione elettorale «nel senso di alterare la par candidato fra i vari concorrenti attraverso la possibilità di esercitare una *captatio benevolentiae* o un *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori» (così la sentenza n. 5/1978, richiamata dalla sentenza n. 344/1993).

In questo significativo precedente la Corte esamina i poteri propri del consigliere regionale ed esclude recisamente la rilevanza di tutti i poteri che competono al consigliere in quanto componente l'assemblea regionale. E ciò nel presupposto che di tali poteri e facoltà, in quanto riferiti al collegio nel suo insieme, il consigliere non possa ontologicamente giovare ai fini dell'eventuale condizionamento del corpo elettorale in proprio favore. Il ragionamento è, come detto, replicabile per il consigliere dell'ordine, che, a ben vedere, non gode di alcun potere individuale, ma partecipa solo all'esercizio di poteri collegiali.

Né, afferma assai significativamente la Corte, preclusioni legali al diritto di elettorato passivo potrebbero essere fatte discendere dal mero rilievo del prestigio associato alla carica. Di conseguenza, «si rivelerebbe palesemente irragionevole una disciplina della ineleggibilità che mirasse a delimitare l'influenza nella competizione elettorale della notorietà derivante dal ricoprire determinate cariche pubbliche, tanto più nell'ambito di società, come quella nella quale viviamo, dove l'emergere di figure note al pubblico dipende da fattori molteplici e si verifica in svariati settori della vita sociale» (così ancora la sentenza n. 344/1993).

2.5. Non si può, pertanto, inficiare il rapporto di rappresentanza a mezzo della previsione di cause di ineleggibilità o incompatibilità irragionevoli e/o sproporzionate (o ancora, disponendo divieti di rielezione). È proprio ciò, e non già la possibilità di essere rieletti, ad alterare la corretta e libera competizione elettorale, considerata con giurisprudenza costante valore costituzionale essenziale, che in più occasioni ha indotto la Corte a censurare disposizioni che stabilivano cause di ineleggibilità irragionevoli e dagli effetti sproporzionati (*cf.* ancora Corte costituzionale, n. 344 del 1993).

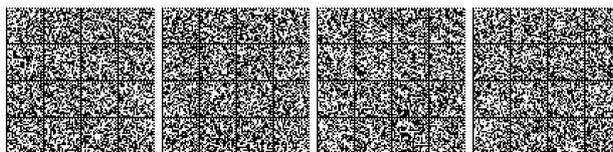
Da ciò consegue l'irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore nel disporre il divieto di rielezione per il terzo mandato consecutivo, con violazione degli articoli 3, 48 e 51 della Costituzione.

2.6. Il divieto di rielezione per più di due mandati consecutivi realizza, inoltre, una irragionevole compressione dell'ambito di autonomia riservato agli ordini forensi dagli articoli 2, 18 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 3 Costituzione.

2.6.1 La natura di ente pubblico non economico a carattere associativo dell'ordine circondariale forense è disciplinata dall'art. 24, comma 3 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che riconosce e valorizza l'autonomia regolamentare, organizzativa e finanziaria delle comunità degli avvocati organizzate in ordini professionali. Come sottolineato dal Procuratore generale nel suo intervento, si tratta, dunque, di vere e proprie formazioni sociali, cui la legge, in attuazione del principio pluralista che caratterizza la forma di Stato delineata dal Costituente, assicura uno statuto autonomo basato sull'autogoverno, in modo non dissimile, a ben vedere, da quanto previsto per l'ordine giudiziario.

Da tale assetto ordinamentale discendono specifiche conseguenze, anche e soprattutto sul piano dei principi che governano la formazione degli organi dell'ente. Da un lato, infatti, l'elettività dei Consigli è pienamente coerente con la loro natura associativa. D'altro canto, la natura amministrativa e non politica dell'Ordine circondariale forense non consente, per le ragioni già viste, di estendere alle elezioni forensi la *ratio* del divieto di rielezione previsto per gli organi di vertice degli enti politici territoriali.

2.6.2. A ciò si aggiunga che il carattere associativo incide direttamente sulla natura e sulle dinamiche del rapporto di rappresentanza tra l'iscritto e l'eletto: proprio perché l'ordine forense ha carattere esponenziale di una comunità di professionisti, il rapporto di rappresentanza è caratterizzato da tratti peculiari di prossimità, che a loro volta discendono dalla specifica solidarietà che conforma la comunità professionale e l'ente che la istituzionalizza. Dalla peculiare declinazione che, su questa base, assume il rapporto di fiducia tra elettore ed eletto, consegue, ad esempio, che nelle elezioni forensi non sia previsto il voto di lista, ma solo il voto a singoli candidati (art. 8, legge n. 113/2017; Cassazione SS.UU., n. 32781/2018); e consegue soprattutto che, ferma restando la piena libertà della competizione elettorale (evidente, ad esempio, nella possibilità di accedere in condizioni di piena eguaglianza alle candidature, anche al di fuori da liste o



cordate), l'iscritto sia sovente guidato, nell'espressione del proprio voto, dalla considerazione dell'autorevolezza che deriva al candidato dall'esperienza maturata nella gestione dell'ente e dal radicamento nella comunità professionale, a loro volta strettamente legate (almeno in potenza) all'aver ricoperto per più mandati la carica elettiva.

2.6.3. Quello della disciplina del rapporto di rappresentanza è, dunque, ambito disciplinare profondamente connesso all'autonomia dell'ordine circondariale forense e alla peculiare natura della relazione associativa che lega gli iscritti tra loro e questi ultimi ai rappresentanti eletti. Ne consegue che, nel rispetto della libertà di associazione (art. 18 Costituzione, riferibile anche alle associazioni ad appartenenza obbligatoria quali l'ordine forense) e del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Costituzione), la legge dovrebbe opportunamente astenersi dall'interferire in tale ambito, lasciando che la permanenza in carica per più mandati discenda dal libero articolarsi dei rapporti di fiducia e solidarietà interni alla comunità professionale, piuttosto che dall'intervento autoritativo di un divieto di rielezione.

In buona sostanza, la preclusione legale *de qua* integra una interferenza statale nelle dinamiche elettorali interne ad una formazione sociale che non appare sorretta da una adeguata ragionevolezza e proporzionalità, e sotto tale profilo realizza un ulteriore *vulnus* al parametro costituito dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12.

3.1. Se quanto sopra riportato segnala i dubbi di legittimità costituzionale che riguardano il limite dei due mandati consecutivi in quanto tale, a maggior ragione ancor più gravi dubbi si pongono con riferimento all'intervento normativo statale operato, a procedimenti elettorali già iniziati ed in corso, per conferire rilievo in senso retroattivo ai mandati svolti prima dell'entrata in vigore delle norme preclusive.

Sussistono, infatti, ulteriori e specifici dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come introdotto dalla legge di conversione 11 febbraio 2019, n. 12. La disposizione contrasta, in particolare, con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza delle norme retroattive di interpretazione autentica.

Innanzitutto, la possibilità per il legislatore di dettare norme retroattive — quali quelle di interpretazione autentica — non è esente da limiti. Se, da una parte, un espresso divieto di retroattività è previsto in Costituzione solo dall'art. 25 in relazione alle disposizioni penali sfavorevoli, dall'altra, le disposizioni retroattive incontrano il limite dell'art. 3 Costituzione, ove tale limite sia frutto di un ragionevole e puntuale bilanciamento «tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (*cf.*, da ultimo, Corte costituzionale sentenza n. 73/2017).

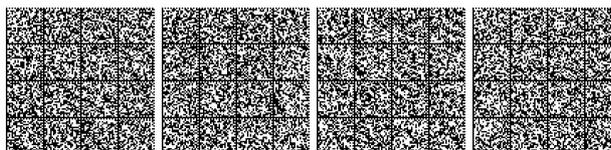
Sulla base di tale principio, la Corte ha individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali. Tra tali limiti è, in particolare, ricompreso «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (così, in particolare, la sentenza n. 170 del 2013, ma *cf.* anche le sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

Il contrasto della disposizione censurata con il principio di ragionevolezza rileva sotto molteplici profili.

3.1.1. Anzitutto, essa interviene su procedimenti elettorali attualmente in corso, incidendo pesantemente non solo sulla presentazione delle candidature, ma anche sull'ammissibilità di candidature già presentate e, talora, già ammesse al voto. Anche a voler ritenere, dunque, in astratto che il legislatore sia intervenuto per chiarire il quadro giuridico determinato dalla sentenza della Cassazione sopra ricordata (in questo senso si esprime la relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 2/2019, e la motivazione dell'emendamento governativo alla legge di conversione del decreto-legge n. 135/2018), si palesano irragionevoli le concrete modalità con le quali tale obiettivo è stato perseguito e, in particolare, l'assoluta assenza di considerazione per la circostanza che erano in corso le elezioni per il rinnovo dei Consigli degli Ordini forensi; circostanza notoria, conosciuta al legislatore e palesata anche nella disposizione successiva a quella qui considerata (il comma 2), che consente, appunto, il differimento della tornata elettorale fino al mese di luglio 2019.

L'incidenza della disposizione censurata su procedimenti elettorali in corso, inoltre, ridonda in una violazione del principio del legittimo affidamento sia di coloro che, in buona fede, si siano candidati confidando nella possibilità di essere eletti, sia di coloro che, altrettanto in buona fede, abbiano deciso di esprimere il proprio voto a favore di tali candidati. La lesione del principio di legittimo affidamento si traduce, pertanto, in una ulteriore irragionevole violazione dei diritti di elettorato passivo e di elettorato attivo di cui ai più volte richiamati articoli 48 e 51 Costituzione.

3.2. D'altro canto, la giurisprudenza costituzionale che si è occupata, a diverso titolo, della retroattività di interventi normativi in materia di elettorato passivo ha chiarito, per un verso, che la ragionevolezza della retroattività in materia elettorale deve essere valutata «con particolare rigore» (*cf.* sent. n. 376/2004); e, per altro verso, ha ritenuto



la legittimità di disposizioni immediatamente operanti su mandati elettivi in essere solo in presenza di un rilevante interesse pubblico concorrente, quale, ad esempio, quello alla tutela della legalità nella pubblica amministrazione (*cf.*: sentenza n. 236/2015, relativa all'immediata operatività della sospensione dalla carica in caso di condanna anche non definitiva per delitti di corruzione, pure se intervenuta prima dell'entrata in vigore della legge), interesse non ravvisabile ovviamente nel caso di specie.

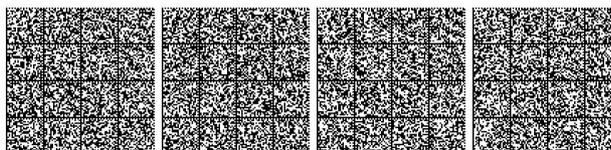
Non pare, infatti, potersi dubitare che la norma in questione disponga, appunto, in senso retroattivo, consistendo la retroattività propriamente nel conferimento di effetti *pro futuro* a fatti accaduti in passato o a rapporti giuridici esauriti. Si recuperano così, senza valide ragioni, vicende del passato già regolate in un certo modo, e si conferisce loro un nuovo e diverso rilievo giuridico per il futuro.

È questo proprio il caso che ci occupa: i mandati consiliari precedenti all'entrata in vigore delle disposizioni preclusive sono manifestamente rapporti giuridici esauriti. Eppure ad essi il legislatore, in sede di interpretazione autentica, riconduce un effetto per il futuro. Un effetto, lo si è detto, particolarmente grave ed incisivo: quello di comprimere il diritto di elettorato passivo ed il diritto di elettorato attivo degli avvocati. E ciò sempre per un fine — quello di evitare sclerotizzazioni e favorire l'avvicendamento — che, come pure si è detto, non appare dotato dello stesso tono costituzionale.

3.3. Quanto sopra trova conforto anche nel generale principio di irretroattività che regola la successione delle fonti dell'ordinamento nel tempo. Questo principio, infatti, non consente alcuna derogabilità da parte del legislatore, almeno in tutte le ipotesi in cui la legge, come nel caso di specie, incide su un diritto costituzionalmente garantito quale è quello di elettorato passivo ex art. 51 Costituzione, producendo così un «sacrificio del suo nucleo essenziale» (Corte costituzionale, n. 85/2013). L'art. 11 delle preleggi al codice civile, nel prevedere espressamente la irretroattività della legge, pur non avendo diretta forza costituzionale e pur essendo derogabile dal legislatore successivo, assume indubbiamente rilievo costituzionale quando sono in gioco diritti fondamentali come quelli protetti dagli articoli 48 e 51 Costituzione. In tali casi, infatti, le leggi che li comprimono non possono essere retroattive anche se non sono leggi penali. Il fatto che, nella specie, l'art. 11-*quinquies* del decreto legge n. 135/2018 come modificato dalla legge di conversione (n. 12/2019) intacchi «nel suo nucleo essenziale» il diritto di cui all'art. 51 Costituzione, rende perciò inderogabile il principio di irretroattività sancito dall'art. 11 delle preleggi. Deve ritenersi insomma che, pur non essendo tale principio implicitamente costituzionale, tuttavia la sua rilevanza al riguardo può rinvenirsi in campi ben individuati come in tutte le materie costituzionalmente riservate, data l'esigenza che esse vengano disciplinate in via generale ed astratta, anziché avendo riguardo a situazioni definite o definibili quali sono i fatti passati (in tale senso, L. Paladin, Appunti sul principio di irretroattività delle leggi, in Foro amm., I, 1959, pag. 248). Nel nostro caso risulta di tutta evidenza che, proprio attraverso l'intervento retroattivo di interpretazione autentica, detto art. 11-*quinquies* ha inciso illegittimamente su una materia — quella dell'elettorato attivo e passivo — che, essendo oggetto di una tutela astratta e generale riservata alla legge, non può essere in alcun modo ricondotta a situazioni e fatti comunque da definire, come sono appunto i fatti passati.

3.4. Come rilevato anche dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, viene in evidenza, inoltre, per effetto dell'irragionevolezza della retroattività della disposizione censurata, la violazione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, che — come risulta dalla giurisprudenza costituzionale richiamata — è uno dei canoni di valutazione della ragionevolezza delle norme di interpretazione autentica. La sopravvenienza legislativa ha infatti pesantemente inciso sull'esercizio delle funzioni attribuite dalla legge a questo Consiglio, che è Giudice speciale anche ove investito del contenzioso in materia di elezioni dei consigli degli ordini forensi e si è trovato a dover decidere sull'ammissibilità delle candidature e sull'eleggibilità dei candidati già eletti in passato. La giurisdizione elettorale domestica è infatti elemento caratterizzante l'ordinamento forense, ed attuazione specifica del principio di autonomia cui l'ordinamento italiano ha inteso conformare l'ordine degli avvocati, secondo una risalente tradizione confermata dalla Costituzione, che — come noto — non ha soppresso i giudici speciali precostituzionali (*cf.*: VI disp. trans. Cost.). Nel momento in cui è entrata in vigore la norma di interpretazione autentica retroattiva, erano già pendenti diversi procedimenti giurisdizionali presso questa Autorità giudiziaria, ed è anzi di tutta evidenza che, scegliendo di intervenire normativamente sui procedimenti elettorali della tornata del 2019, il legislatore abbia inteso intervenire — al fine di orientarli in una direzione specifica — anche (o forse soprattutto) sugli inevitabili conseguenti procedimenti giurisdizionali attivati nelle forme dei reclami elettorali previsti dall'ordinamento forense.

4. Per le ragioni sopraesposte la norma in questione non pare a questo Giudice sfuggire a seri dubbi di costituzionalità sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, alla luce dei limiti che le norme di interpretazione autentica, come detto, incontrano nel sistema costituzionale delle fonti.



P.Q.M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2, 3, 18, 48, 51 e 118 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 e all'art. 11-quinquies del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come inserito dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio fino alla decisione della Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 15 febbraio 2019.

Il Presidente f.f.: LOGRIECO

Il segretario f.f.: BROCCARDO

19C00121

N. 66

Ordinanza del 28 febbraio 2019 del Consiglio nazionale forense sul reclamo proposto da Giuliani Carla, Novaro Lucrezia e Sanna Giovanni contro Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Savona e altri

Professioni - Avvocato e procuratore - Elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi - Limiti all'elettorato passivo - Ineleggibilità degli avvocati che abbiano già espletato due mandati consecutivi - Norma di interpretazione autentica che, ai fini del rispetto del divieto di rielezione, prevede che si tenga conto anche dei mandati espletati, anche solo in parte, prima dell'entrata in vigore dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 113 del 2017.

- Legge 12 luglio 2017, n. 113 (Disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi), art. 3, comma 3, secondo periodo; decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 13 (*recte*: 11) febbraio 2019, n. 12, art. 11-quinquies.

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

Il Consiglio, nelle persone dei consiglieri:

avv. Francesco Logrieco, Presidente f.f.;

avv. Carla Broccardo, segretario f.f.;

avv. Fausto Amadei, componente;

avv. Antonio De Michele, componente;

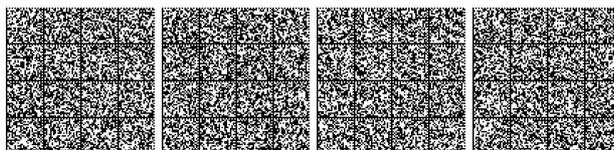
avv. Lucio Del Paggio, componente;

avv. Diego Geraci, componente;

avv. Anna Losurdo, componente;

avv. Enrico Merli, componente;

avv. Arturo Pardi, componente;



avv. Michele Salazar, componente;
avv. Vito Vannucci, componente;
avv. Francesca Sorbi, componente;
avv. Francesco Marullo Di Condojanni, componente;
avv. Carlo Allorio, componente;
avv. Priamo Siotto, componente;
avv. Giuseppe Getano Iacona, componente.

Il Consiglio nazionale forense, nel reclamo elettorale iscritto al n. 9/2019 di ruolo generale proposto il 17 gennaio dagli avv.ti Carla Giuliani, Lucrezia Novara e Giovanni Sanna, assistiti da quest'ultimo e dall'avv. Giovanni Delucca, avverso il provvedimento di proclamazione degli eletti della Commissione elettorale dell'ordine degli avvocati di Savona dell'11 gennaio 2019 nonché avverso tutti gli atti prodromici relativi alla consultazione elettorale per il rinnovo del Consiglio dell'ordine di Savona per il quadriennio 2019/2022, contro il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Savona, e la commissione elettorale costituita presso il medesimo Ordine in persona della presidente avv. Vittoria Fiori, nonché nei confronti dei consiglieri eletti avv.ti Alessandro Aschero, Fabio Cardone, Daniela Giaccardi, Mario Randacio, Mario Spotorno, e dei candidati non eletti avv.ti Andrea Geddo, Giuseppe Farrauto, Simone Mariani e Francesco Bruno quest'ultimo costituito nel presente giudizio;

udita la relazione del consigliere avv. Michele Salazar;

sentito il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, cons. dott. Riccardo Fuzio;

sentito l'avv. Giovanni Sanna per i reclamanti;

sentito il prof. avv. Luigi Piscitelli per il Consiglio dell'ordine degli avvocati di Savona, nonché per gli avv.ti Daniela Giaccardi, Alessandro Aschero, Mario Randacio, Mario Spotorno, Francesco Bruno e per la presidente della commissione elettorale, avv. Vittoria Fiori;

Letti gli atti ed i documenti prodotti;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 15 febbraio 2019;

ha pronunciato la seguente ordinanza.

I. L'oggetto del giudizio.

1.1. In data 7 dicembre 2018 venivano indette le elezioni per il rinnovo del Consiglio dell'ordine di Savona per la consiliatura 2019/2022. L'assemblea elettorale veniva convocata per i giorni 10 gennaio 2019 in Albenga, presso la sede dell'Organismo di mediazione (ex Palazzo di giustizia) e 11 gennaio 2019 in Savona presso la sede del Consiglio (Palazzo di giustizia). La data ultima per la presentazione delle candidature veniva individuata nel quattordicesimo giorno precedente la data del voto, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 113/2017.

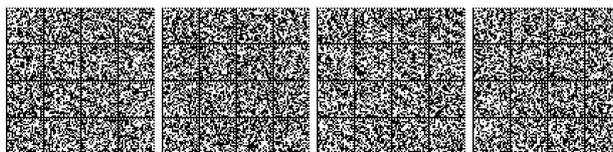
Con provvedimento consiliare del 27 dicembre 2018 veniva nominata la commissione elettorale, la quale, il successivo 31 dicembre 2018, ammetteva alla competizione elettorale sedici delle candidature presentate, ed in particolare quelle degli avvocati: Alessandro Aschero; Francesco Bruno; Fabio Cardone; Daniela Giaccardi; Simone Mariani; Mario Randacio; Mario Spotorno; Lucrezia Novaro; Elisabetta Ferrero; Mario Noberasco; Claudia Arduino; Paolo Dogliotti; Barbara Pasquali; Alessandra Magliotto; Giuseppe Farrauto; Andrea Geddo. Dichiarava irricevibile perché tardiva una diciassettesima candidatura.

In data 11 gennaio 2019, la medesima commissione, in ragione degli esiti delle votazioni, dichiarava eletti undici consiglieri, fra i quali si collocavano gli avv.ti Fabio Cardone, con 286 preferenze, Daniela Giaccardi, con 226 preferenze; Alessandro Aschero, con 186 preferenze, Mario Randacio, con 161 preferenze, Mario Spotorno, con 87 preferenze. Non risultavano tra gli eletti gli avv.ti Francesco Bruno e Simone Mariani.

1.2. Gli avv.ti Carta Giuliani, Lucrezia Novaro, e Giovanni Sanna hanno proposto reclamo avverso il provvedimento di proclamazione degli eletti nonché avverso tutti gli atti prodromici e comunque relativi al procedimento elettorale, articolando, dopo aver argomentato circa la propria legittimazione al reclamo, i tre motivi di reclamo di seguito esaminati.

i) Violazione del combinato disposto degli articoli 6 e 11, legge n. 113/2017 in ordine allo svolgimento delle operazioni elettorali anche per nullità dell'avviso di convocazione dell'Assemblea.

I reclamanti hanno contestato la nullità assoluta delle consultazioni elettorali in ragione dell'individuazione di due differenti luoghi per il voto, in violazione del disposto dell'art. 6, commi 3 e 11 della legge n. 113/2017 che, nell'indicare al singolare «il luogo» delle votazioni, non consentirebbe di ritenere legittima l'opzione prescelta dal Consiglio dell'Ordine. Per l'effetto hanno individuato come unico seggio validamente prescelto quello di Savona, ritenendo di conseguenza viziata la convocazione dell'Assemblea elettorale nella parte in cui conteggia l'ultimo giorno utile per



la presentazione delle candidature in relazione alla data del 10 gennaio, giorno delle votazioni in Albenga, e non del giorno successivo,

ii) Violazione dell'art. 3 della legge n. 113/2017 in relazione al disposto dell'art. 17 della medesima e *iii)* Violazione della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 1 del decreto-legge n. 2/2019.

I reclamanti hanno contestato che gli avv.ti Fabio Cardone (1° eletto) Daniela Giaccardi (2ª eletta) Alessandro Aschero (3° eletto) Mario Randacio (6° eletto) e Mario Spatorno (11° eletto), nonché i candidati non eletti, Simone Mariani e Francesco Bruno, si trovassero e si trovino nella situazione di incandidabilità e/o ineleggibilità prevista dall'art. 3, comma 3 della legge n. 113/2017. Tutti e sette i candidati avrebbero svolto due mandati precedenti di durata superiore al biennio, risultando eletti sia nella tornata elettorale per il rinnovo relativo agli anni 2012/2015, sia in quella successiva relativa agli anni 2015/2018. Da tali circostanze conseguirebbe la nullità assoluta delle operazioni elettorali in contestazione, in quanto ben sette delle sedici candidature ammesse non avrebbero potuto legittimamente dare luogo ad elezioni valide ai fini del rinnovo dell'Organo consiliare, composto per legge da undici consiglieri.

A sostegno delle proprie argomentazioni, i reclamanti hanno richiamato il principio di diritto affermato dalla sentenza n. 32781 del 19 dicembre 2018 delle Sezioni Unite, poi recepito dall'art. 1 del decreto-legge 11 gennaio 2019, n. 2 che, in via di interpretazione autentica, ha disposto che «L'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, si interpreta nel senso che, ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto periodo, si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore, compresi quelli iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Resta fermo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, terzo periodo, e comma 4, della legge 12 luglio 2017, n. 113».

1.3. Tanto premesso, i reclamanti concludevano chiedendo a questo Giudice di 1) dichiarare la nullità assoluta delle elezioni, stante lo svolgimento delle stesse in due luoghi differenti, anziché in uno solo contemplato dagli articoli 6 e 11 della legge n. 113/2017 nonché di qualunque atto presupposto e consequenziale; 2) dichiarare la nullità delle elezioni in quanto ben sette candidati su sedici erano ineleggibili e quindi, era impossibile l'elezione di un Consiglio dell'Ordine composto da undici soggetti eleggibili; 3) annullare l'atto di proclamazione degli eletti dell'11 gennaio 2019, prot. 36/19, pubblicato sul sito istituzionale dell'Ordine il 12 gennaio 2019, dichiarando invalidi i risultati delle elezioni e qualunque atto presupposto e consequenziale.

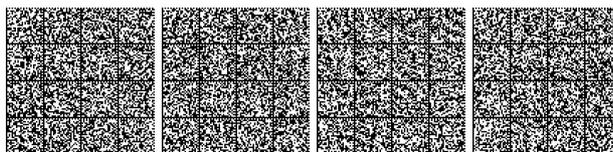
1.4. In data 14 febbraio i reclamanti depositavano note difensive le quali, oltre a reiterare le argomentazioni già svolte negli atti introduttivi contenevano motivi nuovi, in particolare là dove denunciavano: 1) la nullità della deliberazione del COA di Savona dei 7 dicembre 2018 per violazione dell'art. 4, comma 1, della legge n. 113/2017 e della allegata Tabella A; 2) diversi profili di nullità della convocazione senza data e senza firma pubblicata sul sito del COA in data 10 dicembre 2018; 3) la violazione dell'art. 9 della legge n. 113/2017 in relazione alle modalità di scelta dei componenti della commissione elettorale; 4) la violazione degli articoli 3, 5 e 6 della legge n. 113/2017 in relazione alle modalità di svolgimento delle elezioni; 5) la violazione dell'art. 3 della legge n. 113/2017 in relazione alle modalità di svolgimento delle elezioni; 6) la violazione di cui all'art. 4, comma 1, della legge n. 113/2017 e della Tabella A della legge medesima.

1.5. In data 14 febbraio 2019, si costituivano in giudizio il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Savona, nonché i consiglieri eletti Fabio Cardone, Daniela Giaccardi, Alessandro Aschero, Mario Randacio e Mario Spatorno, il candidato non eletto Avv. Francesco Bruno e la presidente della commissione elettorale, avv. Vittoria Fiori, tutti rappresentati e difesi dal prof. avv. Luigi Piscitelli.

La difesa dei resistenti chiedeva il rigetto delle richieste avversarie, eccependo, in via preliminare, un vizio di contraddittorio attesa la notificazione del reclamo soltanto a taluni dei controinteressati e non a tutti gli eletti, e articolando nel merito argomentazioni volte a replicare alle allegazioni avversarie e a sollecitare il giudice adito a sollevare un incidente di legittimità costituzionale con riferimento alle norme applicabili al giudizio.

In particolare, i resistenti replicavano al primo motivo di reclamo confermando la legittimità dell'opzione prescelta dal Consiglio dell'ordine nel consentire le operazioni di voto in due diversi seggi elettorali, entrambi forniti di uno stabile collegamento con l'Assemblea elettorale, trovandosi l'uno presso la sede dell'Organismo di mediazione forense di Albenga, l'altro presso i locali del Consiglio in Savona. L'opzione, lungi dal violare gli articoli 6 e 11 della legge n. 113/2017, avrebbe consentito una più ampia partecipazione degli elettori alla consultazione elettorale.

I resistenti, dopo aver dato conto della circostanza che gli interventi normativi sulle norme asseritamente violate fossero intervenuti successivamente tanto al momento dell'ammissione delle candidature quanto a quello successivo della proclamazione degli eletti, contestavano la ragionevolezza del disposto dell'art. 3, comma 3 della legge n. 113/2017, con riferimento all'interpretazione offertane sia dalle SS.UU. con la decisione n. 32781/2018, sia dal legislatore con l'art. 1 del decreto-legge n. 2/2019 prima e con l'art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2018, come inserito dalla legge di conversione n. 12/2019 poi, depositando all'uopo la memoria difensiva in data 14 febbraio 2019.



Infine il Consiglio dell'ordine di Savona e gli avv.ti con esso costituiti, chiedevano il rigetto del reclamo e solleci-tavano il Giudice adito a rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale «delle disposizioni che stabiliscono il divieto del terzo mandato dopo due mandati consecutivi e di quelle che impongono la considerazione a tal fine dei mandati svolti fino al 31 dicembre 2018, data dalla quale possono dirsi applicate a regime le nuove regole sull'ordinamento degli Ordini», ovvero degli articoli 3 della legge n. 113/2017 e 1 del decreto-legge n. 2/2019. Con la memoria difensiva depositata il 14 febbraio 2019, tali eccezioni sono state estese all'art. 1 della legge n. 12/2019 di conversione del c.d. decreto-legge semplificazioni (n. 135/2018), che al terzo comma ha disposto che «il decreto-legge 11 gennaio 2019, n. 2, è abrogato. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge 11 gennaio 2019, n. 2»; e all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2019, che in sede di conversione ha riproposto le prescrizioni della disposizione abrogata.

1.6. In particolare, la difesa dei resistenti ha posto in dubbio la costituzionalità delle norme citate per le ragioni che seguono.

i) In primo luogo, i resistenti hanno denunciato l'illegittimità costituzionale delle norme richiamate nonché «dell'interpretazione fornita dalle SS.UU. della Corte di cassazione con la sentenza n. 32781/2018», in quanto volte a comprimere, in violazione dell'art. 51, comma 3 della Costituzione l'elettorato passivo in assenza di ragionevoli giusti-ficazioni dotate di uguale rilievo costituzionale. Evidenziano, a questo proposito, le profonde differenze tra la fattispe-cie oggetto del giudizio e gli analoghi divieti previsti per le cariche elettive di sindaco e di presidente della regione. Ciò, da un lato, in ragione della diversa natura degli enti considerati: in un caso, l'Ordine degli avvocati, formazione sociale rappresentativa di una specifica e ben individuata categoria professionale orientato al perseguimento di fini settoriali; nell'altro caso comuni e regioni, «enti pubblici a fini generali [...] rappresentativi dell'intera collettività». Ulteriore e rilevante profilo di differenziazione viene individuato nella collegialità delle funzioni del Consiglio dell'Ordine, che non riconosce neppure in capo al presidente funzioni proprie che possano condurre ad una personalizzazione nella gestione dell'Ente. Non a caso, osservano i resistenti, le limitazioni al diritto di elettorato passivo introdotte per gli enti locali a partire dal 1993 hanno sempre riguardato gli organi monocratici di vertice e mai le assemblee consiliari, come invece fatto per i Consigli forensi con le norme in discussione.

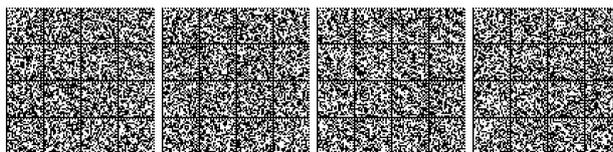
Il ricambio e la gestione democratica dell'Organo, nel sistema forense, sarebbero ad opinione della difesa, ampiamente garantiti dalle concrete modalità di svolgimento delle elezioni (elettorato attivo generalizzato, periodicità dei rinnovi), come dimostrato proprio dalle operazioni elettorali contestate che — nonostante la presenza di più candidati con ampia esperienza consiliare — hanno consentito il rinnovamento di una quota consistente della composizione del Consiglio.

A riprova della violazione dell'art. 51 Cost. richiamano perciò l'insegnamento costante della giurisprudenza costi-tuzionale, secondo la quale la legittima compressione del diritto di elettorato passivo deve essere giustificata dal perse-guimento di un interesse pubblico, assente, per quanto osservato nel caso di specie.

ii) In secondo luogo i resistenti rilevano ulteriore violazione dei precetti costituzionali, e segnatamente degli arti-coli 2 e 118, precetti che tutelano rispettivamente le formazioni sociali a carattere associativo ed individuano «nella sussidiarietà orizzontale (alla quale viene ricondotta l'autonomia funzionale) una fondamentale linea di costruzione dello Stato ordinamento» vincolante per il legislatore, «soprattutto quando l'autogoverno è funzionale alla tutela di diritti costituzionalmente protetti (art. 24)». Reputano, infine, irragionevoli e disfunzionali le norme censurate sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost. e del principio di buon andamento (art. 97 Cost.).

iii) I resistenti deducono altresì la violazione degli articoli 3 e 51 Cost., nonché dell'art. 117 in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto il profilo della viola-zione del principio di certezza del diritto e di affidamento, nonché dell'interpretazione dell'art. 3, comma 3 della legge n. 113/2017 e delle leggi di interpretazione autentica che si sono succedute, in quanto volte ad attribuire rilevanza a fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore delle norme stesse. Contestano a questo proposito in primo luogo, l'irragio-nevolezza di una soluzione interpretativa che, in violazione degli articoli 3 e 51 Cost., mentre consente pro futuro di ricoprire la carica per una durata complessiva di otto anni, pari a due mandati quadriennali (durata prevista a partire dalla legge n. 247/2012), dall'altro vieta una terza candidatura a quanti abbiano svolto due mandati consiliari di pari al biennio prima dell'entrata in vigore del divieto. In secondo luogo, richiamano l'eccezionalità dei casi in cui la legge può disporre in senso retroattivo e la violazione, nel caso di specie, del principio dell'affidamento di quanti hanno legiti-mamente confidato nella generale operatività della legge per l'avvenire, nonché del principio di certezza dei rapporti giuridici, viepiù importante in una materia sensibile come quella elettorale.

iv) Ulteriori questioni di legittimità vengono poste con riferimento al decreto-legge n. 2/2019 in relazione alle prescrizioni dell'art. 77 Cost. per tre ordini di ragioni concorrenti. In primo luogo per l'assenza dei presupposti della decretazione d'urgenza per l'adozione di una norma interpretativa di una disposizione vigente meramente riproduttiva di un'interpretazione giurisprudenziale; in secondo luogo per la violazione della riserva di legge formale in materia



elettorale stabilita dall'art. 72 Cost.; in terzo luogo, in relazione al principio di ragionevolezza, in quanto il decreto-legge, che la Costituzione qualifica «provvedimento provvisorio», non sarebbe idoneo a garantire la certezza necessaria in materia elettorale.

v) Del medesimo decreto-legge, e con esso dell'art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2018, come inserito dalla legge di conversione n. 12/2019, si contesta altresì la natura di interpretazione autentica, attese il carattere «innovativo» che avrebbe oltretutto determinato un'abnorme interferenza sulle operazioni elettorali in atto al momento della pubblicazione, in tal modo compromettendo l'uguaglianza e la libertà dei voti e ledendo il corretto esercizio del diritto di difesa e del giusto procedimento, in violazione degli articoli 2, 24, 48, 51, e 111 Cost.», violando in tal modo altresì «l'art. 117 in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in base al quale il principio di preminenza del diritto e la nozione di giusto processo consacrati dall'art. 6 della Convenzione non consentono l'emanazione di norme con effetti retroattivi, tra cui quelle di interpretazione autentica, idonee ad incidere sui procedimenti già in corso».

1.7 All'udienza del 15 febbraio 2019, è intervenuto il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, sottolineando la particolare complessità dell'interpretazione della disciplina delle elezioni forensi, la quale, nonostante i numerosi interventi normativi e giurisprudenziali succedutisi a far data dall'approvazione del nuovo ordinamento professionale con la legge n. 247/2012, ha dato occasione per la prospettazione di questioni di costituzionalità certamente da condividere nella loro premessa, là dove mettono in evidenza i «guasti» di una poco comprensibile modifica, intervenuta prima con la legge del 2012 e poi con la integrazione della normativa del 2017, della disciplina per la elezione e costituzione dei nuovi COA che, pur dopo una decisione delle Sezioni Unite, non ha raggiunto un grado di affidabilità e razionalità in un sistema già pesantemente ostacolato dalle vicende del precedente regolamento ministeriale e, da ultimo, con la introduzione della norma di interpretazione autentica. Il medesimo ha rilevato la delicatezza dei valori sui quali interviene la legge n. 113/2017, per come interpretata prima dalle SS.UU. nel suo unico precedente sul tema, e dal legislatore, poi, con il decreto-legge n. 2/2019 e con la legge n. 12/2019.

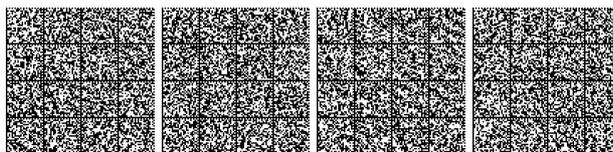
Il P.G. ha richiamato, innanzitutto, l'art. 2 della Costituzione atteso che, ferma la natura pubblicistica della generalità delle funzioni attribuite ai Consigli dell'ordine degli avvocati, l'intervento sulla materia elettorale e, dunque, sulla scelta dei propri rappresentanti istituzionali da parte degli iscritti all'Ordine, avviene in modo incisivo sull'autonomia di un corpo intermedio — formazione sociale ove il singolo svolge la propria personalità — condizionando tanto il diritto di elettorato attivo, quanto quello di elettorato passivo, garantiti dagli articoli 48 e 51 della Costituzione.

I dubbi di costituzionalità, in assenza del contrappeso di valori costituzionali ugualmente fondanti — in primis il criterio di ragionevolezza (art. 3 Cost.) — potrebbero essere prospettabili anzitutto con riferimento alle disposizioni prima espresse dalla legge n. 247/2012, poi dalla legge n. 113/2017, volte a vietare l'elezione di quanti abbiano già svolto due precedenti mandati consiliari.

In secondo luogo, e a maggior ragione, gli stessi potrebbero essere sollevati con riferimento alle previsioni di legge che ne hanno disposto l'applicazione retroattiva, ferma restando la piena discrezionalità del legislatore il quale, in ragione dell'art. 11 delle preleggi, può in casi eccezionali disporre anche in questo senso, come già ha fatto legittimamente in precedenza anche in materia elettorale. Le scelte legislative di tale segno, però, dovrebbero essere espresse in modo chiaro e attraverso una dettagliata normativa transitoria, in modo tale da restituire all'interprete un quadro di applicazione razionale. Le vicende che hanno interessato l'interpretazione dell'art. 3, comma 3 della legge n. 113/2017, dimostrano l'esatto opposto, in considerazione che neppure l'*arrêt* delle Sezioni Unite, quale giudice dell'impugnazione delle sentenze del Consiglio nazionale forense e non già in funzione nomofilattica, ha dissolto i dubbi, tanto da aver richiesto ulteriori interventi interpretativi, peraltro meramente riproduttivi di quelli espressi dalla sentenza n. 32781/2018.

La chiarezza del quadro normativo è a maggior ragione necessaria allorché il legislatore intervenga in deroga al principio stabilito dall'art. 11 delle preleggi, incidendo su diritti costituzionalmente garantiti come il diritto all'elettorato e l'autonomia delle formazioni sociali. In questo caso, ha rilevato il P.G., «l'eccezionalità è al quadrato» perché comprime il diritto di elettorato attivo e passivo garantiti dalla Costituzione, compressione di per sé eccezionale, come più volte ha avuto modo di chiarire la Consulta. Nel caso oggetto del giudizio, pertanto, il Collegio adito è chiamato a ricercare valori costituzionali utilmente bilanciabili in assenza dei quali i dubbi di costituzionalità supererebbero il livello della non manifesta infondatezza prescritto dall'ordinamento costituzionale.

In terzo luogo, ai richiamati dubbi di costituzionalità riferiti alla violazione dell'art. 2 Cost. e degli articoli 48 e 51, si aggiungono quelli relativi all'art. 77 del testo costituzionale, per cui non è semplice scorgere i requisiti di straordinarietà ed urgenza prescritti dal costituente anche in considerazione della natura di interpretazione autentica delle disposizioni.



Il P.G. rileva come si tratti di vicenda normativa del tutto singolare. Il decreto-legge n. 2/2019, prima, e la legge n. 12/2019 poi, sono entrambi intervenuti nel momento in cui molte consultazioni elettorali erano state già indette ovvero in corso di svolgimento e finanche *sub judice*, circostanze che potrebbero ingenerare dubbi con riferimento al principio di separazione tra poteri che costituisce uno dei fondamenti del moderno Stato di diritto. Come pure singolare, e potenzialmente foriera di dubbi di costituzionalità, è la successione intervenuta tra le due distinte leggi di interpretazione autentica.

Tanto premesso, in ragione del dovere di fornire un'interpretazione della legge conforme a Costituzione, anche tenuto conto del primo vaglio di costituzionalità, per così dire «esterno», effettuato dal Capo dello Stato in sede di promulgazione della legge n. 12/2019, il P.G. ha concluso per il superamento delle eccezioni di costituzionalità proposte e l'accoglimento del reclamo.

1.8. Nella medesima udienza le parti si sono richiamate ai rispettivi atti difensivi ed hanno ulteriormente illustrato le reciproche deduzioni ed istanze, anche con riferimento all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2018 come inserito dalla legge di conversione n. 12/2019.

La difesa dei reclamanti ha argomentato con riferimento alla perfetta tenuta costituzionale del sistema normativo relativo al divieto di terzo mandato consecutivo, richiamando a tal proposito la decisione della Corte costituzionale n. 236/2015 — che ha ritenuto costituzionalmente legittime le ipotesi di decadenza e sospensione previste dall'art. 11, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 anche se riferite a fatti precedenti alla propria entrata in vigore — nonché l'ordinanza n. 12461/2018 della Corte di cassazione, che ha ritenuto conformi a Costituzione le analoghe previsioni del decreto legislativo n. 139 del 2005 con riferimento all'elezione dell'Ordine dei commercialisti ed esperti contabili.

Di talché il Collegio ha trattenuto la causa in riserva.

II. La proposizione della questione di legittimità costituzionale.

Nella sua qualità di giudice speciale ai sensi dell'articolo 111 Cost. e della VI disp. trans. Cost., il Collegio, non potendo decidere la questione senza fare applicazione delle norme di cui all'art. 3, comma 3 della legge 12 luglio 2017, n. 113 e all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come inserito dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12, né fornirne una interpretazione costituzionalmente orientata, solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme stesse, ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per le seguenti argomentazioni in

DIRITTO

1. Sulla rilevanza delle questioni.

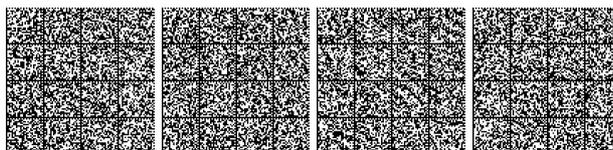
1.1. La questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 3, comma 3 della legge 12 luglio 2017, n. 113 e all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (come inserito dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12) è rilevante per la decisione del giudizio principale innanzi al Consiglio nazionale forense. Tale giudizio non può, infatti, essere definito indipendentemente dalla risoluzione della sollevata questione (art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87).

In particolare, i reclamanti chiedono l'annullamento delle elezioni del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Savona, fondando le proprie doglianze, tra l'altro, sulla ammissione, asseritamente illegittima, alla competizione elettorale e sulla successiva proclamazione quali eletti degli avvocati i quali incorrerebbero nella causa di ineleggibilità di cui alle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale. Inoltre, l'ammissione delle candidature, nella prospettiva dei reclamanti, invaliderebbe il procedimento elettorale nel suo complesso, atteso che i candidati in situazione di ineleggibilità sarebbero ben sette rispetto alle diciassette candidature presentate e agli undici componenti del Consiglio da eleggere.

Le predette disposizioni sono, dunque, di applicazione necessaria nel presente giudizio, incidendo direttamente la loro interpretazione e applicazione sulla fondatezza delle doglianze dei reclamanti e, conseguentemente, sulla validità delle elezioni del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Savona

1.2. A tale valutazione di rilevanza si giunge in seguito alla delibazione delle eccezioni pregiudiziali e delle censure preliminari in senso non ostativo rispetto all'esame delle questioni logicamente successive implicanti l'applicazione delle norme sulle quali si solleva questione di legittimità costituzionale.

1.3. Va, allora, innanzitutto esclusa la violazione del principio del contraddittorio e/o l'inammissibilità del reclamo perché notificato, a detta dei resistenti, soltanto a cinque e non a tutti i candidati eletti.



Per costante giurisprudenza domestica e di legittimità, difatti, l'integrazione del contraddittorio avviene ad opera del giudice adito senza che l'originaria omissione possa comportare alcuna conseguenza sull'ammissibilità o sulla procedibilità del giudizio.

1.4 Allo stesso modo l'individuazione di un seggio distinto ed ulteriore rispetto alla sede del Consiglio dell'Ordine non pare integrare alcun motivo di invalidità delle operazioni elettorali.

Atteso che l'art. 11 della legge n. 113/2017 consente che il seggio elettorale venga determinato in luogo diverso dai locali del tribunale presso cui è costituito il Consiglio, del tutto legittima appare la deliberazione consiliare che, nell'ambito della propria autonomia, può regolare nel dettaglio lo svolgimento delle operazioni elettorali nel modo ritenuto più consono, purché tali modalità non violino i diritti degli elettori o degli aspiranti alle cariche consiliari. Nel caso oggetto del presente giudizio, la previsione di un luogo e di una data ulteriori rispetto a quelli fissati per la sede del Consiglio in Savona non ha compresso, né violato, ma al contrario ampliato, l'effettivo esercizio del diritto degli elettori, tanto che nessuna violazione di tale diritto è stata denunciata dai reclamanti stessi.

1.5. Non v'è necessità, al contrario, di delibare preliminarmente ai fini della sussistenza del requisito della rilevanza della questione di costituzionalità, i motivi aggiunti proposti dai reclamanti con le note difensive depositate il 14 febbraio u.s. in quanto gli stessi sono inammissibili. Al giudizio innanzi al Consiglio nazionale forense, ai sensi dell'art. 36 della legge n. 247/2012, trovano applicazione in via sussidiaria le disposizioni del codice di procedura civile con la conseguenza che la rituale proposizione del reclamo consuma il potere di impugnazione, con la conseguenza che non è possibile presentare motivi aggiunti, oltre a quelli già formulati in sede di reclamo, opzione consentita, al contrario, nel giudizio amministrativo, seppur entro certi limiti.

1.6. Tanto premesso, il Consiglio nazionale forense viene chiamato a fare applicazione, anzitutto, della disposizione di cui all'art. 3, comma 3 della legge 12 luglio 2017, n. 113, la quale prevede al secondo periodo che, «fermo restando quanto previsto al comma 4, i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati consecutivi», escludendo dal relativo computo, ai sensi del successivo comma 4, i mandati di durata inferiore a due anni.

Tale disposizione è stata oggetto di una recente pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (sentenza n. 32781 del 19 dicembre 2018), la quale ha ritenuto la previsione in parola applicabile anche ai mandati espletati anteriormente all'entrata in vigore della legge 12 luglio 2017, n. 113.

È poi intervenuto l'art. 1 del decreto-legge 11 gennaio 2019, n. 2 (entrato in vigore il giorno stesso), a mente del quale: «l'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113, si interpreta nel senso che, ai fini del rispetto del divieto di cui al predetto periodo, si tiene conto dei mandati espletati, anche solo in parte, prima della sua entrata in vigore, compresi quelli iniziati anteriormente all'entrata in vigore della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Resta fermo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, terzo periodo, e comma 4, della legge 12 luglio 2017, n. 113». Successivamente, la legge 13 febbraio 2019, n. 12, nel convertire in legge il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, ha integrato il testo dello stesso con la disposizione di cui all'art. 11-*quinquies*. Tale disposizione riproduce integralmente il contenuto dell'art. 1 del richiamato decreto-legge n. 2/2019 che, conseguentemente, viene abrogato dall'art. 1, comma 3 della medesima legge di conversione.

Assieme all'art. 3, comma 3, secondo periodo della legge 12 luglio 2017, n. 113, il Consiglio nazionale forense è, pertanto, chiamato ad applicare anche la norma di interpretazione autentica contenuta nel richiamato art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2018, come introdotto dalla legge di conversione.

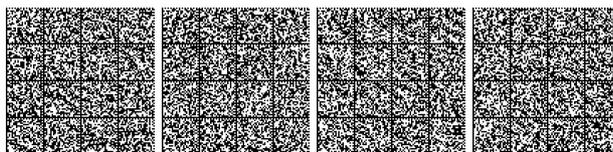
1.7. La soluzione della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 e all'art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2018, come introdotto dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12, è dunque pregiudiziale rispetto alla trattazione del merito del reclamo.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113.

2.1 L'art. 3, comma 3, secondo periodo della legge 12 luglio 2017, n. 113 — che dispone il divieto di elezione nel Consiglio dell'ordine degli avvocati per più di due mandati consecutivi — è sospettato di illegittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 2, 3, 18, 48, 51 e 118 della Costituzione, sotto i profili della irragionevole limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo (articoli 3, 48 e 51 Cost.) e della illegittima ed irragionevole compressione dell'ambito di autonomia riservato agli ordini circondariali forensi (enti pubblici non economici a carattere associativo) dagli articoli 2, 18 e 118 della Costituzione, anche in relazione all'art. 3 Cost.

2.2. Sul primo profilo di illegittimità (irragionevole compressione del diritto di elettorato attivo e passivo, con violazione degli articoli 3, 48 e 51 Cost.), si osserva quanto segue.

La giurisprudenza costituzionale annovera il diritto di elettorato passivo tra i diritti assistiti dal predicato della inviolabilità di cui all'art. 2 Cost. (*cf.*, *ex multis*, sentenza n. 388/1991). Ne consegue che restrizioni di tale diritto, per-



seguite, ad esempio, mediante la previsione di cause di incandidabilità, ineleggibilità o incompatibilità, sono ammissibili esclusivamente all'esito di un bilanciamento riservato alla discrezionalità del legislatore, ma soggetto allo scrutinio di ragionevolezza e proporzionalità — tra il diritto stesso e concorrenti interessi di rilievo costituzionale. Infatti, «se l'art. 51 Cost. assicura in via generale il diritto di elettorato passivo senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadini, è proprio tale precetto costituzionale a svolgere il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità e dell'uguaglianza (ex articoli 2 e 3 della Costituzione); [...] pertanto, le restrizioni del contenuto di tale diritto sono ammissibili in presenza di situazioni peculiari ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale, che presuppone un bilanciamento che deve operare tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere e permanere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono (sentenze n. 25 del 2008 e n. 288 del 2007)» (cfr. Corte costituzionale, ordinanza n. 276/2012).

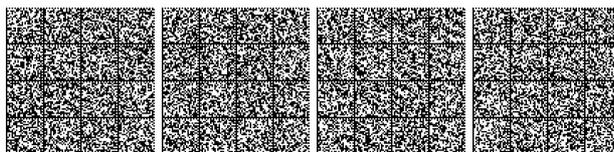
Così, ad esempio, è stata ritenuta costituzionalmente legittima la previsione di cause di incandidabilità o ineleggibilità legate alla commissione di fatti penalmente rilevanti, accertati dall'autorità giudiziaria. In tali casi, il bilanciamento avviene, in effetti, per «assicurare la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche, allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente interessi dell'intera collettività, connessi a valori costituzionali di primario rilievo» (cfr. Corte costituzionale n. 118/1994, punto 3.1 del «considerato» in diritto). In dette situazioni, la valutazione di ineleggibilità compiuta dal legislatore — confermata come ragionevole dal Giudice delle leggi — risulta apprezzabilmente legata ad un predicato di indegnità morale — espressa dal giudicato penale — riferibile al soggetto sul quale grava la preclusione.

Tale predicato non è, invece, manifestamente configurabile in un contesto normativo, quale quello che qui interessa, dove la preclusione all'esercizio del diritto di elettorato passivo è agganciata esclusivamente al fatto di essere stati già eletti in passato. Un presupposto «neutro», che non appare collegabile alla tutela di valori costituzionali di primario rilievo, come invece nel caso della sostanziale inidoneità a ricoprire la carica sotto il profilo etico e morale, in ragione della commissione di fatti di rilievo penale (si pensi, ad esempio, al decreto legislativo n. 235/2012).

La consolidata giurisprudenza costituzionale segnala da tempo che le cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto di elettorato passivo, sono di stretta interpretazione e devono perciò rigorosamente contenersi entro limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse a cui esse sono preordinate (*ex multis*, vedi Corte costituzionale, sentenze numeri 46/1969; 58/1972; 166/1972; 53/1990).

In questa ottica, il diritto di elettorato passivo ed il principio di libertà di accesso alle cariche pubbliche, protetti dall'art. 51 Cost., devono perciò essere scrutinati in stretta correlazione con il corrispondente diritto all'elettorato attivo ed al principio di libertà di voto, consacrati con particolare solennità nell'art. 48 Cost., (cfr. sentenze Corte costituzionale numeri 96/1968; 42/1987; 429/1995; 4/2010). Ogni preclusione legale alla possibilità di taluni soggetti di partecipare a competizioni elettorali ed essere eletti si traduce, infatti, inevitabilmente nella compressione dello spazio di libera scelta lasciato all'elettore, il quale si vedrà sottrarre la facoltà di scegliere, quali destinatari del proprio voto taluni a vantaggio di altri. Mentre nel caso esaminato dalla Corte costituzionale nel 1994 (cfr. la citata sentenza n. 118/1994), tale compressione si giustifica — come si è visto — in relazione a valutazioni legate all'indegnità morale dei candidati, «allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale», nel caso qui esaminato tali giustificazioni non sono invece replicabili, cosicché la compressione della facoltà di scelta dell'elettore appare particolare grave. Sono, infatti, sottratte alla sua libertà di voto proprio quelle persone alle quali già in passato aveva ritenuto di assegnare la preferenza, all'esito di una o più valutazioni favorevoli circa le capacità del soggetto votato e la sua idoneità a svolgere il mandato. La preclusione legale finisce così anche per differenziare il voto all'interno del corpo elettorale considerato, comportando essa l'invalidità del voto assegnato al candidato ineleggibile rispetto al voto dato al candidato che non incorre invece nella preclusione legale stessa. In definitiva, il divieto di terzo mandato consecutivo finisce per comprimere non solo il diritto di elettorato passivo, impedendo a taluni avvocati di essere rieletti (pur in assenza di presupposti di rilievo penale), ma anche — forse soprattutto — il diritto di elettorato attivo, precludendo alla classe forense la scelta di farsi rappresentare da colleghi più esperti e affidabili, già in possesso delle competenze più utili allo svolgimento del mandato consiliare. Viene dunque ad essere leso il diritto civile e politico di cittadini-avvocati di concorrere liberamente alla scelta dei propri rappresentanti.

Dalla pur rapida disamina volta a scrutinare la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale che questo Giudice si trova ad esaminare, emerge pertanto con nettezza la particolare consistenza dei diritti costituzionalmente fondati e dei principi costituzionali coinvolti, in considerazione anche della loro intima connessione con il principio democratico, che è uno dei principi supremi del vigente ordine costituzionale repubblicano.



2.3. Avendo individuato negli articoli 48 e 51 Cost. i diritti e gli interessi costituzionalmente rilevanti da bilanciare con quelli alla base delle disposizioni legislative da applicare al caso di specie, occorre ora accertare se altri interessi meritevoli di tutela siano in grado di giustificare le limitazioni al diritto di elettorato determinate dal legislatore statale.

Come afferma la Corte costituzionale, il criterio alla luce del quale effettuare tale valutazione non può che essere quello della «indispensabilità del limite [al diritto di elettorato passivo] rispetto all'esigenza primaria di assicurare una libera competizione elettorale» che la Corte stessa, «a partire dalla sentenza n. 46 del 1969, costantemente richiede in riferimento al principio fondamentale contenuto nell'art. 51 della Costituzione». Ne consegue che «l'eleggibilità è la norma, l'ineleggibilità è l'eccezione [di] modo che, ove la giustificazione dell'eccezione si rivelasse ragionevolmente priva di un legame necessario con l'esigenza di assicurare una corretta e libera concorrenza elettorale, non può non seguirne la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione che la prevede» (così la sentenza n. 344/1993, che peraltro richiama, a sostegno, le sentenze numeri 388 e 310 del 1991; 539 del 1990; 510 del 1989; 1020 e 235 del 1988).

Applicando tale criterio al caso concreto che ci occupa, si rende pertanto necessario procedere all'individuazione di un interesse di rilievo costituzionale in grado di «competere in ponderazione» con il diritto di elettorato passivo.

La *ratio* del divieto di elezione per il terzo mandato consecutivo è stata individuata dalla richiamata sentenza n. 32781/2018 delle SS.UU. della Corte di cassazione nella tutela del «preminente valore dell'avvicendamento o del ricambio nelle cariche rappresentative» (così, in particolare, p. 20 di tale sentenza), da assicurarsi evitando che rendite di posizione derivanti dalla permanenza nella carica per periodi eccessivamente lunghi possano condurre ad esiti di sclerotizzazione della rappresentanza, limitando la *par condicio* tra i candidati e alterando la libera competizione elettorale.

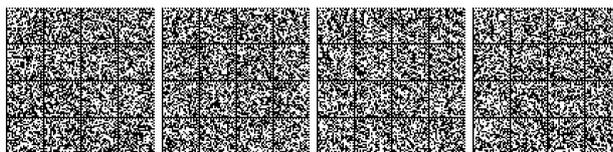
Pare a questo giudice che quello descritto integri un obiettivo di carattere essenzialmente politico che, nelle motivazioni della decisione sopra richiamata, la Cassazione stessa lega agli orientamenti attualmente prevalenti nell'opinione pubblica, un obiettivo che, seppur liberamente perseguibile dal legislatore nell'ambito della sfera di discrezionalità politica che gli è propria, sembra difficilmente comparabile, sotto il profilo del tono costituzionale, ai diritti ed ai principi in tema di elettorato attivo e passivo già illustrati. Si tratta, in particolare, di interessi che, pur ritenuti meritevoli di tutela dal legislatore, presentano elementi di intrinseca irragionevolezza. E ciò per le seguenti particolari ragioni.

2.3.1. Anzitutto, va osservato che la Corte di cassazione nella decisione n. 32781/2018 ha fatto premio sull'analogia con i divieti di rielezione previsti per i sindaci, nonostante in precedenti arresti, relativi al sistema ordinistico, avesse al contrario rimarcato l'impossibilità di «comparazione» tra il sistema delle elezioni previsto per le cariche amministrative di province e comuni e quello previsto «per i componenti dei consigli degli ordini, avuto riguardo alla diversità degli enti di cui sono organi il sindaco ed il presidente della provincia ed alle profonde differenze riscontrabili tra i rispettivi sistemi elettorali» (Cass. ordinanze, 21 maggio 2018, numeri 12461 e 1462).

Come correttamente rilevato dalla difesa del Consiglio dell'Ordine e degli altri controinteressati costituiti, l'analogia tra i differenti sistemi citati elettorali è insussistente, oltre che infondata: alla base del divieto di rielezione dei sindaci vi sono, infatti, ragioni che discendono direttamente dalla natura dell'ente e dalla configurazione dell'organo. Altro è, infatti, ragionare della rappresentatività di un ente territoriale avente carattere politico, altro è ragionare della rappresentatività di un ente pubblico associativo, e altro è, soprattutto, ragionare del divieto di rielezione relativo ad organi monocratici di vertice di enti politici — come il sindaco, rappresentante organico del comune e, di conseguenza, dotato di poteri gestionali diretti e di poteri autoritativi e di indirizzo di sicuro rilievo — e altro è ragionare sul divieto di rielezione di membri di un organo collegiale chiamato a reggere un ente pubblico associativo avente natura meramente amministrativa. Non è, dunque, un caso che il divieto di rielezione sia previsto solo per gli organi di vertice degli enti politici territoriali e non anche per i membri delle assemblee rappresentative locali.

2.3.2. Si consideri poi che al consigliere dell'Ordine (e a ben vedere anche al presidente, che ha bisogno di una delibera consiliare anche per atti ordinari come il conferimento di un mandato giudiziale) non sono attribuiti poteri propri, oltre a quelli che gli competono in quanto componente di un collegio. Soprattutto, non si ravvisano nei poteri attribuiti al consigliere dell'Ordine, in quanto componente dell'organo collegiale, elementi sufficienti a ritenere che il consigliere stesso possa sfruttare il proprio ruolo per precostituire le condizioni per una rielezione, così falsando la rappresentatività e la qualità democratica delle elezioni forensi. La collegialità dell'organo stempera la posizione del singolo consigliere che, d'altronde, non possiede poteri diretti ad incidere — direttamente e indipendentemente dalla partecipazione alla formazione della volontà del collegio — sul funzionamento e sugli indirizzi dell'ente.

2.4. La stessa Corte costituzionale, nel precedente più prossimo al caso che ci occupa (sent. n. 344/1993), ha condotto un ragionamento non dissimile. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che prevedevano l'ineleggibilità del consigliere regionale alla carica di deputato o senatore essa ha, infatti, escluso che dalla mera titolarità dei poteri derivanti dallo *status* di consigliere — sia individuali, sia collegiali — potesse discendere la capacità di incidere sul libero svolgimento della competizione elettorale «nel senso di alterare la *par condicio* fra i vari concorrenti



attraverso la possibilità di esercitare una *captatio benevolentiae* o un *metus publicae potestatis* nei confronti degli elettori» (così la sentenza n. 5/1978, richiamata dalla sent. n. 344/1993).

In questo significativo precedente la Corte esamina i poteri propri del consigliere regionale ed esclude recisamente la rilevanza di tutti i poteri che competono al consigliere in quanto componente l'assemblea regionale. E ciò nel presupposto che di tali poteri e facoltà, in quanto riferiti al collegio nel suo insieme, il consigliere non possa ontologicamente giovare ai fini dell'eventuale condizionamento del corpo elettorale in proprio favore. Il ragionamento è, come detto, replicabile per il consigliere dell'ordine, che, a ben vedere, non gode di alcun potere individuale, ma solo partecipa all'esercizio di poteri collegiali.

Né, afferma assai significativamente la Corte, preclusioni legali al diritto di elettorato potrebbero essere fatte discendere dal mero rilievo del prestigio associato alla carica. Di conseguenza, «si rivelerebbe palesemente irragionevole una disciplina della ineleggibilità che mirasse a delimitare l'influenza nella competizione elettorale della notorietà derivante dal ricoprire determinate cariche pubbliche, tanto più nell'ambito di società, come quella nella quale viviamo, dove l'emergere di figure note al pubblico dipende da fattori molteplici e si verifica in svariati settori della vita sociale» (così ancora la sentenza n. 344/1993).

2.5. Non si può, pertanto, inficiare il rapporto di rappresentanza a mezzo della previsione di cause di ineleggibilità o incompatibilità irragionevoli e/o sproporzionate (o ancora, disponendo divieti di rielezione). È proprio ciò, e non già la possibilità di essere rieletti, ad alterare la corretta e libera competizione elettorale, considerata con giurisprudenza costante valore costituzionale essenziale, che in più occasioni ha indotto la Corte a censurare disposizioni che stabilivano cause di ineleggibilità irragionevoli e dagli effetti sproporzionati (*cf.* ancora Corte costituzionale, n. 344 del 1993).

Da ciò consegue l'irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore nel disporre il divieto di rielezione per il terzo mandato consecutivo, con violazione degli articoli 3, 48 e 51 della Costituzione.

2.6. Il divieto di rielezione per più di due mandati consecutivi realizza, inoltre, una irragionevole compressione dell'ambito di autonomia riservato agli ordini forensi dagli articoli 2, 18 e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 3 Cost.

2.6.1. La natura di ente pubblico non economico a carattere associativo dell'Ordine circondariale forense è disciplinata dall'art. 24, comma 3 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che riconosce e valorizza l'autonomia regolamentare, organizzativa e finanziaria delle comunità degli avvocati organizzate in ordini professionali. Corre sottolineato dal Procuratore generale nel suo intervento, si tratta, dunque, di vere e proprie formazioni sociali, cui la legge, in attuazione del principio pluralista che caratterizza la forma di Stato delineata dal costituente, assicura uno statuto autonomo basato sull'autogoverno, in modo non dissimile, a ben vedere, da quanto previsto per l'ordine giudiziario.

Da tale assetto ordinamentale discendono specifiche conseguenze, anche e soprattutto sul piano dei principi che governano la formazione degli organi dell'ente. Da un lato, infatti, l'elettività dei Consigli è pienamente coerente con la natura associativa dell'ente. D'altro canto, la natura amministrativa e non politica dell'ente medesimo non consente, per le ragioni già viste, di estendere alle elezioni forensi la *ratio* del divieto di rielezione previsto per gli organi di vertice degli enti politici territoriali.

2.6.2. A ciò si aggiunga che il carattere associativo dell'ente incide direttamente sulla natura e sulle dinamiche del rapporto di rappresentanza tra l'iscritto e l'eletto: proprio perché l'ordine forense è ente esponenziale di una comunità di professionisti, il rapporto di rappresentanza è caratterizzato da tratti peculiari di prossimità, che a loro volta discendono dalla specifica solidarietà che conforma la comunità professionale e l'ente che la istituzionalizza. Dalla peculiare declinazione che, su questa base, assume il rapporto di fiducia tra elettore ed eletto, consegue, ad esempio, che nelle elezioni forensi non sia previsto voto di lista, ma solo il voto a singoli candidati (art. 8, legge n. 113/2017; Cass. SS.UU. sentenza n. 32781/2018); e consegue soprattutto che, ferma restando la piena libertà della competizione elettorale (evidente, ad esempio, nella possibilità di accedere in condizioni di piena eguaglianza alle candidature, anche al di fuori da liste o cordate), l'iscritto sia sovente guidato, nell'espressione del proprio voto, dalla considerazione dell'autorevolezza che deriva al candidato dall'esperienza maturata nella gestione dell'ente e dal radicamento nella comunità professionale, a loro volta strettamente legate (almeno in potenza) all'aver ricoperto per più mandati la carica elettiva.

2.6.3. Quello della disciplina del rapporto di rappresentanza è, dunque, ambito disciplinare profondamente connesso all'autonomia dell'ordine circondariale forense e alla peculiare natura della relazione associativa che lega gli iscritti tra loro e questi ultimi ai rappresentanti eletti. Ne consegue che, nel rispetto della libertà di associazione (art. 18 Cost., riferibile anche alle associazioni ad appartenenza obbligatoria quali l'ordine forense) e del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.), la legge dovrebbe opportunamente astenersi dall'interferire nel ridetto ambito, lasciando che la permanenza in carica per più mandati discenda dal libero articolarsi dei rapporti di fiducia e solidarietà interni alla comunità professionale, piuttosto che dall'intervento autoritativo di un divieto di rielezione.



In buona sostanza, la preclusione legale *de qua* integra una interferenza statale nelle dinamiche elettorali interne ad una formazione sociale che non appare sorretta da una adeguata ragionevolezza e proporzionalità, e sotto tale profilo realizza un ulteriore *vulnus* al parametro costituito dall'art. 3 della Costituzione della Repubblica.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 11-quinquies del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come introdotto dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12.

3.1. Se quanto sopra riportato segnala i dubbi di legittimità costituzionale che riguardano il limite dei due mandati consecutivi in quanto tale, a maggior ragione ancor più gravi dubbi si pongono con riferimento all'intervento normativo statale operato, a procedimenti elettorali già iniziati ed in corso, per conferire rilievo in senso retroattivo ai mandati svolti prima dell'entrata in vigore delle norme preclusive.

Sussistono, infatti, ulteriori e specifici dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 11-quinquies del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come introdotto dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12. La disposizione contrasta, in particolare, con l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza delle norme retroattive di interpretazione autentica.

Innanzitutto, la possibilità per il legislatore di dettare norme retroattive — quali quelle di interpretazione autentica — non è esente da limiti. Se, da una parte, un espresso divieto di retroattività è previsto in Costituzione solo dall'art. 25 in relazione alle disposizioni penali sfavorevoli, dall'altra, le disposizioni retroattive incontrano il limite dell'art. 3 Cost. ove tale limite sia frutto di un ragionevole e puntuale bilanciamento «tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (*cf.*, da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 73/2017).

Sulla base di tale principio, la Corte ha individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali. Tra tali limiti è, in particolare ricompreso «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (così, in particolare, la sentenza n. 170 del 2013, ma *cf.* anche le sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010).

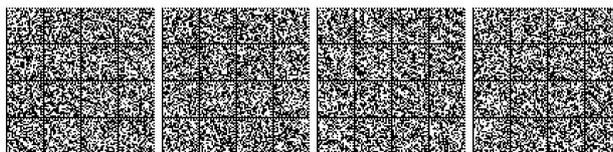
Il contrasto della disposizione censurata con il principio di ragionevolezza rileva sotto molteplici profili.

3.1.1. Anzitutto, essa interviene su procedimenti elettorali attualmente in corso, incidendo pesantemente non solo sulla presentazione delle candidature, ma anche sull'ammissibilità di candidature già presentate e, talora, già ammesse al voto. Anche a voler ritenere, dunque, in astratto che il legislatore sia intervenuto per chiarire il quadro giuridico determinato dalla sentenza della Cassazione sopra ricordata (in questo senso si esprime la relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 2/2019, e la motivazione dell'emendamento governativo alla legge di conversione del decreto-legge n. 135/2018), si palesano irragionevoli le concrete modalità con le quali tale obiettivo è stato perseguito e, in particolare l'assoluta assenza di considerazione per la circostanza che erano in corso le elezioni per il rinnovo dei Consigli degli ordini forensi; circostanza notoria, conosciuta al legislatore e palesata anche nella disposizione successiva a quella qui considerata (il comma 2), che consente, appunto, il differimento della tornata elettorale fino al mese di luglio 2019.

L'incidenza della disposizione censurata su procedimenti elettorali in corso, inoltre, ridonda in una violazione del principio del legittimo affidamento sia di coloro che, in buona fede, si siano candidati confidando nella possibilità di essere eletti, sia di coloro che, altrettanto in buona fede, abbiano deciso di esprimere il proprio voto a favore di tali candidati. La lesione del principio di legittimo affidamento si traduce, pertanto, in una ulteriore irragionevole violazione dei diritti di elettorato passivo e di elettorato attivo di cui ai più volte richiamati articoli 48 e 51 Cost.

3.2. D'altro canto, la giurisprudenza costituzionale che si è occupata, a diverso titolo, della retroattività di interventi normativi in materia di elettorato passivo ha chiarito, per un verso, che la ragionevolezza della retroattività in materia elettorale deve essere valutata «con particolare rigore» (*cf.* sentenza n. 376/2004); e, per altro verso, ha ritenuto la legittimità di disposizioni immediatamente operanti su mandati elettivi in essere solo in presenza di un rilevante interesse pubblico concorrente, quale, ad esempio, quello alla tutela della legalità nella pubblica amministrazione (*cf.* sentenza n. 236/2015, relativa all'immediata operatività della sospensione dalla carica in caso di condanna anche non definitiva per delitti di corruzione, pure se intervenuta prima dell'entrata in vigore della legge), interesse non ravvisabile ovviamente nel caso di specie.

Non pare, infatti, potersi dubitare che la norma in questione disponga, appunto, in senso retroattivo, consistendo la retroattività propriamente nel conferimento di effetti *pro futuro* a fatti accaduti in passato o a rapporti giuridici esauriti. Si recuperano così, senza valide ragioni, vicende del passato già regolate in un certo modo, e si conferisce loro un nuovo e diverso rilievo giuridico per il futuro.



È questo proprio il caso che ci occupa: i mandati consiliari precedenti all'entrata in vigore delle disposizioni preclusive sono manifestamente rapporti giuridici esauriti. Eppure ad essi il legislatore, in sede di interpretazione autentica, riconduce un effetto per il futuro. Un effetto, lo si è detto, particolarmente grave ed incisivo: quello di comprimere il diritto di elettorato passivo ed il diritto di elettorato attivo degli avvocati. E ciò sempre per un fine: evitare sclerotizzazioni e favorire l'avvicendamento che, come pure si è detto, non appare dotato dello stesso tono costituzionale.

3.3. Quanto sopra trova conforto anche nel generale principio di irretroattività che regola la successione delle fonti dell'ordinamento nel tempo. Questo principio, infatti, non consente alcuna derogabilità da parte del legislatore, almeno in tutte le ipotesi in cui la legge, come nel caso di specie, incide su un diritto costituzionalmente garantito quale è quello di elettorato passivo ex art. 51 Cost., producendo così un «sacrificio del suo nucleo essenziale» (Corte cost., n. 85/2013). L'art. 11 delle preleggi al codice civile, nel prevedere espressamente la irretroattività della legge, pur non avendo diretta forza costituzionale e pur essendo derogabile dal legislatore successivo, assume indubbiamente rilievo costituzionale quando sono in gioco diritti fondamentali come quelli protetti dagli articoli 48 e 51 Cost. In tali casi, infatti, le leggi che li comprimono non possono essere retroattive anche se non sono leggi penali. Il fatto che, nella specie, l'art. 11-*quinquies* del decreto-legge n. 135/2018 come modificato dalla legge di conversione (n. 12/2019) intacchi «nel suo nucleo essenziale» il diritto di cui all'art. 51 Cost., rende perciò inderogabile il principio di irretroattività sancito dall'art. 11 delle preleggi.

Deve ritenersi insomma che, pur non essendo tale principio implicitamente costituzionale, tuttavia la sua rilevanza al riguardo può rinvenirsi in campi ben individuati come in tutte le materie costituzionalmente riservate, data l'esigenza che esse vengano disciplinate in via generale ed astratta, anziché avendo riguardo a situazioni definite o definibili quali sono i fatti passati (in tale senso, L. Paladin, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Foro amm.*, I, 1959, pag. 248). Nel nostro caso risulta di tutta evidenza che, proprio attraverso l'intervento retroattivo di interpretazione autentica, detto art. 11-*quinquies* ha inciso illegittimamente su una materia — quella dell'elettorato attivo e passivo — che, essendo oggetto di una tutela astratta e generale riservata alla legge, non può essere in alcun modo ricondotta a situazioni e fatti comunque da definire, come sono appunto i fatti passati.

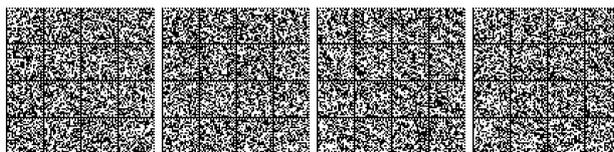
3.4. Come rilevato anche dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, viene in evidenza, inoltre, per effetto dell'irragionevolezza della retroattività della disposizione censurata, la violazione delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, che — come risulta dalla giurisprudenza costituzionale richiamata — è uno dei canoni di valutazione della ragionevolezza delle norme di interpretazione autentica. La sopravvenienza legislativa ha infatti pesantemente inciso sull'esercizio delle funzioni attribuite dalla legge a questo Consiglio, che è giudice speciale anche ove investito del contenzioso in materia di elezioni dei consigli degli Ordini forensi e si è trovato a dover decidere sull'ammissibilità delle candidature e sull'eleggibilità dei candidati già eletti in passato. La giurisdizione elettorale domestica è infatti elemento caratterizzante l'ordinamento forense, ed attuazione specifica del principio di autonomia cui l'ordinamento italiano ha inteso conformare l'ordine degli avvocati, secondo una risalente tradizione confermata dalla Costituzione, che — come noto — non ha soppresso i giudici speciali precostituzionali (*cf.* VI disp. trans. Cost.). Nel momento in cui è entrata in vigore la norma di interpretazione autentica retroattiva, erano già pendenti diversi procedimenti giurisdizionali presso questa Autorità giudiziaria, ed è anzi di tutta evidenza che, scegliendo di intervenire normativamente sui procedimenti elettorali della tornata del 2019, il legislatore abbia inteso intervenire — al fine di orientarli in una direzione specifica — anche (o forse soprattutto) sugli inevitabili conseguenti procedimenti giurisdizionali attivati nelle forme dei reclami elettorali previsti dall'ordinamento forense.

4. Per le ragioni sopraesposte la norma in questione non pare a questo Giudice sfuggire a seri dubbi di costituzionalità sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, alla luce dei limiti che le norme di interpretazione autentica, come detto, incontrano nel sistema costituzionale delle fonti.

P.Q.M.

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

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 2, 3, 18, 48, 51 e 118 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale delle norme di cui all'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge 12 luglio 2017, n. 113 e all'art. 11-quinquies del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, come inserito dalla legge di conversione 13 febbraio 2019, n. 12;



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio fino alla decisione della Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2019.

Il Presidente f.f.: LOGRIECO

Il segretario f.f.: BROCCARDO

19C00122

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-018) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 5,00

